

Till statsrådet och chefen för utbildningsdepartementet

Genom beslut den 30 september 1999 bemyndigade regeringen chefen för utbildningsdepartementet att tillkalla en särskild utredare för en utredning om vissa frågor rörande högskolans styrning (Dir. 1999:70). Med stöd av detta bemyndigande förordnade departementschefen fr.o.m. 1999-07-01 professor Ingemar Lind som enmansutredare. Samtidigt förordnades kanslichef Sonja Dahl som huvudsekreterare. 2000-02-01 lämnade Sonja Dahl utredningen. Som ersättare förordnades från 2000-01-01 docent Hans Modig.

Utredningen fick genom tilläggsdirektiv 2000-03-23 i uppdrag att särskilt utreda och föreslå förändringar av lokalförsörjningen inom högskolan.

För att utreda lokalfrågorna kallades till utredningens sekretariat Håkan Dahlström, Ekonomistyrningsverket (kap. 8) samt för frågor rörande de konstnärliga utbildningarna Lena Eriksson, Lunds universitet (kap. 5). Stig Forneng HSV och Johnny Lindström SIQ har konsultativt bistått oss.

Catharina Nyström och Kerstin Sahlin kommittéservice har assisterat utredningen.

I enlighet med direktiven har utredaren sammanträffat med kommittéer och utredningar inom eller som har beröring med utredningsområdet. En förteckning finns i bil. 5.

Vi överlämnar härmed betänkandet om Högskolans styrning SOU 2000:82. Med detta är uppdraget slutfört.

Linköping i september 2000

Ingemar Lind

Hans Modig

Innehåll

| | |
|---|-----------|
| Förkortningslista | 9 |
| Sammanfattning | 11 |
| 1 Uppdraget och utredningsarbetet..... | 21 |
| 1.1 Uppdraget..... | 21 |
| 1.2 Utredningsarbetet..... | 23 |
| 2 Bakgrund | 25 |
| 2.1 Universitet och högskolor idag..... | 25 |
| 2.2 Vägen till dagens planerings- och styrsystem..... | 25 |
| 2.3 Nuvarande styrsystem för högskoleutbildning och forskning i sammanfattning | 29 |
| 2.4 Högskolan ur ett samhällsekonomiskt perspektiv..... | 30 |
| 2.5 Sammanfattning | 31 |
| 3 Mål för grundläggande högskoleutbildning | 33 |
| 3.1 Nuläge..... | 34 |
| 3.1.1 Statsmakternas mål och utredningsuppdraget..... | 34 |
| 3.1.2 Målangivelser i budgetprocessen | 34 |
| 3.1.3 Vilka kvantitativa mål har angivits sedan det nuvarande systemet infördes? | 38 |
| 3.1.4 Underlaget för mål och resultatkrav..... | 41 |
| 3.1.5 Vilka krav på lärosätena ligger i examensmålen?.... | 43 |
| 3.1.6 Statsmakternas mål i den lokala planeringen..... | 44 |
| 3.1.7 Styrelsernas roll. | 46 |
| 3.1.8 Hur har målen uppfyllts?..... | 46 |
| 3.1.9 Takbeloppen som styrfaktor..... | 47 |
| 3.1.10 Incitament och hinder..... | 48 |
| 3.2 Bedömningar och förslag | 49 |
| 3.2.1 Mål och resultatstyrning | 49 |
| 3.2.2 Mål- och resultatstyrning i statsförvaltningen i teorin | 50 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 3.2.3 | Utbildningspolitiken ger målen..... | 51 |
| 3.2.4 | Statsmakternas mål för den grundläggande högskoleutbildningen | 52 |
| 3.2.5 | Vissa särskilda mål..... | 65 |
| 3.3 | Hur skall mål och målpfyllelser mätas, hanteras och kommuniceras? | 71 |
| 3.3.1 | Ordning och karaktärisering av målen | 71 |
| 3.3.2 | Tänkbara mätningar av målpfyllelser..... | 73 |
| 3.3.3 | Indikatorer och nyckeltal..... | 73 |
| 3.3.4 | Det framtida mål- och resultatsystemet..... | 75 |
| 3.3.5 | Vidgad budgetdialog och processutveckling | 75 |
| 3.4 | Sammanfattning av bedömningar och förslag | 77 |
| 4 | Resurstilldelningen till grundläggande högskoleutbildning | 79 |
| 4.1 | Resurstilldelningssystemet..... | 79 |
| 4.1.1 | ”Prislapparna” | 79 |
| 4.1.2 | Indelningen i utbildningsområden..... | 80 |
| 4.1.3 | Klassificering av kurser | 82 |
| 4.1.4 | Stora och små utbildningsområden | 82 |
| 4.1.5 | Lika resurstilldelning – olika stora kostnader – olika möjligheter | 83 |
| 4.1.6 | Takbeloppen..... | 84 |
| 4.1.7 | Den lokala resursfördelningen | 86 |
| 4.2 | Grundutbildningens utveckling 1993/94–1999..... | 86 |
| 4.2.1 | Mer teknik och naturvetenskap | 87 |
| 4.2.2 | Mer kvalificerad utbildning | 87 |
| 4.2.3 | Resurserna för grundutbildningen..... | 88 |
| 4.2.4 | Jämförelse med Grundbulten | 89 |
| 4.2.5 | Studenter per lärare | 90 |
| 4.2.6 | Lärartäthet inom olika utbildningsområden | 91 |
| 4.2.7 | Kurskostnader och kostnadsfördelning | 93 |
| 4.2.8 | Vart tar alla timmar vägen?..... | 94 |
| 4.2.9 | Spännvidden i ersättningsnivåerna..... | 95 |
| 4.3 | Bedömningar och förslag..... | 96 |
| 4.3.1 | Allmänt..... | 96 |
| 4.3.2 | Resursbehov för olika utbildningar..... | 97 |
| 4.3.3 | Prislappar och utbildningsområden..... | 99 |
| 4.3.4 | Utbildningsprofiler..... | 100 |
| 4.3.5 | Justering av ersättningsnivåerna | 100 |
| 4.3.6 | Klassificering av kurser | 104 |
| 4.4 | Sammanfattning av bedömningar och förslag | 105 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 5 | Resurstilldelningen för konstnärliga utbildningar | 107 |
| 5.1 | Bakgrund..... | 107 |
| 5.1.1 | Önskemål om konstnärligt utbildningsområde från flera lärosäten | 110 |
| 5.1.2 | Sju olika konstnärliga utbildningsområden..... | 110 |
| 5.1.3 | Behovet av särbehandling | 111 |
| 5.2 | Överväganden och förslag | 111 |
| 5.2.1 | Förslag..... | 111 |
| 5.2.2 | Statsmakternas styrning av omfattningen av konstnärliga utbildningar | 113 |
| 5.3 | Sammanfattning av bedömningar och förslag | 114 |
| 6 | Forskarutbildning | 115 |
| 6.1 | Nuläge..... | 115 |
| 6.1.1 | Styrning av forskarutbildningen..... | 117 |
| 6.2 | Internationell trend..... | 123 |
| 6.2.1 | Danmark..... | 124 |
| 6.2.2 | Finland | 125 |
| 6.2.3 | Forskarskolor i Sverige och andra länder | 126 |
| 6.3 | Bedömningar och förslag | 127 |
| 6.3.1 | Mål och planering för forskarutbildningen | 127 |
| 6.3.2 | Resurstilldelningen | 129 |
| 6.3.3 | Förslag om resurstilldelning..... | 131 |
| 6.3.4 | Forskarskolor | 133 |
| 6.4 | Sammanfattning av bedömningar och förslag | 134 |
| 7 | Forskning | 137 |
| 7.1 | Nuläge..... | 137 |
| 7.1.1 | Planerings- och styrsystemet..... | 137 |
| 7.1.2 | Former för statsmakternas styrning..... | 139 |
| 7.1.3 | Forskningens omfattning och övergripande inriktning | 140 |
| 7.1.4 | Input – output | 140 |
| 7.2 | Profilering och kvalitetsomdömen..... | 140 |
| 7.2.1 | Forskningpolitiska uttalanden | 141 |
| 7.2.2 | Forskningstrategier..... | 142 |
| 7.2.3 | Profilbegreppet..... | 143 |
| 7.3 | Bedömningar och förslag | 144 |
| 7.3.1 | Universitetens och högskolornas roll inom forskningen..... | 144 |
| 7.3.2 | Profilutveckling..... | 145 |

| | | |
|--------------------|--|------------|
| 7.3.3 | Kvalitetskriterier | 146 |
| 7.3.4 | Former för fördelning av forskningsresurser | 147 |
| 7.3.5 | Förändring av högskoleförordningen | 149 |
| 7.3.6 | Lärarnas rätt att forska | 150 |
| 7.3.7 | Samverkan med det omgivande samhället | 151 |
| 7.4 | Sammanfattning av bedömningar och förslag | 152 |
| 8 | Högskolans lokalförsörjning | 155 |
| 8.1 | Uppdraget | 155 |
| 8.1.1 | Tilläggsdirektiven till utredningen innehåller följande uppgifter | 155 |
| 8.1.2 | Arbetsätt | 156 |
| 8.1.3 | Kortfattad tillbakablick | 156 |
| 8.2 | Analys och framtidsbedömning | 158 |
| 8.2.1 | Omfattande underlag | 158 |
| 8.2.2 | Bilden i stort | 158 |
| 8.2.3 | Lokalkostnadsandelen | 159 |
| 8.2.4 | Lokalbehov | 160 |
| 8.3 | Redovisning av övriga iakttagelser och reflexioner | 162 |
| 8.3.1 | Högskolornas syn på det nuvarande systemet | 162 |
| 8.3.2 | Den nya teknikens inverkan på det framtida lokalbehovet | 163 |
| 8.3.3 | Är högskolesektorns lokalförsörjning effektiv? | 164 |
| 8.3.4 | Akademiska Hus | 165 |
| 8.3.5 | Branschpraxis och styrning med nyckeltal. | 167 |
| 8.4 | Förslag | 169 |
| 8.4.1 | Generell åtgärd | 169 |
| 8.4.2 | Grundläggande | 169 |
| 8.4.3 | Kompletteringar av processen | 171 |
| 8.5 | Sammanfattning | 175 |
| | Referenser | 177 |
| Bilagor | | |
| 1 | Kommittédirektiv | 181 |
| 2 | Tilläggsdirektiv | 187 |
| 3 | Utbildningsprofiler | 191 |
| 4 | Tänkbara mätningar av måluppfyllelse | 207 |
| 5 | Sammanträdesförteckning | 209 |
| 6 | Högskolans lokaler | 219 |

Förkortningar

| | |
|----------|--|
| C/D-nivå | Kurser på tredje resp fjärde terminen i samma ämne |
| Fa | Farmaceutiska utbildningsområdet |
| HF | Högskoleförordningen |
| hst | helårsstudent = student registrerad på kurs x kursens poängtal/40 |
| hpr | summa avklarade poäng på kurser och delkurser /40 |
| HSJT | sammanfattande beteckning för utbildningsområdena humaniora, samhällsvetenskap, juridik och teologi |
| M | utbildningsområdet medicin |
| NT | sammanfattande beteckning för utbildningsområdena naturvetenskap och teknik |
| NT-SVUX | Särskilt program för studerande inom naturvetenskap och teknik som erhåller särskilt vuxenstudiestöd |
| V | utbildningsområdet vård |
| Lkp | lönekostnadspålägg |
| T/a | teknisk/administrativ |
| HEFCE | Higher Education Funding Council |
| HSV | Högskoleverket |
| KVA | Kungl. Vetenskapsakademien |
| RBJ | Riksbankens Jubileumsfond |
| SFS | Sveriges Förenade Studentkårer |
| SUHF | Sveriges Universitets- och Högskoleförbund |
| SULF | Sveriges Universitetslärarförbund |

Sammanfattning

Bakgrund

Högskolan är idag en mycket omfattande och komplex verksamhet. Den statliga högskolan omfattar 13 universitet och 23 högskolor. Vid de svenska universiteten och högskolorna finns för närvarande mer än 300 000 studenter och ca 50 000 anställda. Den samlade ekonomiska omslutningen för utbildning och forskning vid universitet och högskolor uppgick år 1999 till mer än 40 miljarder kronor. Högre utbildning och forskning i Sverige finansieras till helt dominerande del med statliga medel.

Fram till år 1977 fattade statsmakterna synnerligen detaljerade beslut om både själva verksamheten och resursanvändningen. Genom högskolereformen år 1977 trädde en rad förändringar i kraft, som innebar att statsmakternas beslut blev mer övergripande och utrymmet för lokalt beslutsfattande vid universitet och högskolor ökade.

Från år 1993 infördes ett mål- och resultatsystem för högskolans grundläggande utbildning, där statsmakterna satte målen och lärosätena gavs i uppdrag att uppfylla dem inom givna ramar. Bl.a. var ett syfte med 1993 års system att utbildningsutbudet skulle anpassas efter studenternas efterfrågan. Från år 1997 gäller emellertid att universitet och högskolor bör anpassa utbildningsutbudets inriktning till områden där behovet av välutbildad arbetskraft bedöms öka.

Stora förväntningar knyts till högskolans möjligheter att påverka ekonomisk tillväxt och sysselsättning. Få studier har emellertid gjorts om detta. Från flera håll efterlyses därför forskning om högre utbildning och forskning och dess betydelse för och effekter på samhället.

Uppdraget

Vårt uppdrag har gällt frågor om statsmakternas styrning av utbildning och forskning vid universitet och högskolor. Det har omfattat både utvärdering av det nuvarande systemet och förslag till förändringar. Huvuduppgifterna har gällt mål, ersättningsnivåer och resurstilldel-

ningssystem för både den grundläggande högskoleutbildningen, forskarutbildningen och forskningen.

Utgångspunkten enligt direktiven har emellertid varit att grunderna i det nuvarande mål- och resultatsystemet för den grundläggande utbildningen skall ligga fast.

Vi har lagt oss vinn om att samla in ett brett material om erfarenheterna av det nuvarande systemet och önskemål om förändringar från alla beslutsnivåer i systemet.

3. Mål för grundläggande utbildning

I principen om mål- och resultatstyrning, som för närvarande generellt gäller för statlig verksamhet, ligger att statsmakterna sätter mål för verksamheten och att myndigheterna inom givna ramar strävar efter att nå målen. Resultatet ligger sedan till grund för mål under kommande period.

Mål- och resultatstyrning för högskolan innebär att statsmakterna skall svara för övergripande utbildningspolitiska överväganden. Det enskilda lärosätet skall inom givna ramar svara för verksamheten.

Mål- och resultatsystemet som styrsystem ligger fast.

Målen för högskolan, som de angivits och anges i regleringsbrev, växer i antal och är av disparat karaktär. De behöver ses över.

Examensmål bör även framdeles anges i regleringsbreven. Målen bör avse en generell examen – magisterexamen – samt som nu ett fåtal yrkesexamina, som omprövas inför varje planeringsperiod.

Det ingår i statsmakternas övergripande ansvar för det svenska utbildningssystemet att översiktligt ange hur utbildningsutbudet ska fördelas mellan olika utbildningsområden. De kritiska områdena för närvarande är naturvetenskap och teknik. Statsmakterna bör därför föreskriva vilket utbildningsutbud, mätt i helårsprestationer inte helårsstudenter, som minst ska återfinnas inom naturvetenskaplig eller teknisk utbildning.

Om andelen ungdomsstuderande av utbildningspolitiska skäl bör öka, skall detta inte styras genom ”nybörjarplatser” utan genom antagningssystemet eller eventuella mål för antal eller andel studenter under viss ålder. Målet bör vidare sättas i termer av hur många som fullföljer högre studier (helårsprestationer) och inte hur många som påbörjar studier.

Utbildningspolitiska mål för fort- och vidareutbildning och för ökad tillgänglighet i form av distanskurser och deltidskurser kan uttryckas i form av minsta antal helårsprestationer för berörd kategori och lärosäte. Samma ”prislappar” bör gälla som för annan utbildning. Vi har

övervägt att föreslå studieavgifter för fort- och vidareutbildningskurser, men för närvarande avvisat tanken.

Profilerings av lärosäten kan ske på utbildningsområdesnivå och med fördel hanteras i budgetdialogen. Förnyelse och kontinuitet av utbildningsutbudet och dess innehåll anser vi vara en fråga för det enskilda lärosätet.

Vi föreslår ett system med indikatorer som skall utgöra grund för analys av resp lärosätes resultat och måluppfyllelse och därmed dess förmåga och möjlighet att fullgöra sina uppdrag.

Vi konstaterar att kvalitetsbevakning och -utveckling är en bärande del av det totala styrsystemet för universitet och högskolor, men det bör hållas isär från de direkta resursfrågorna. Förenklat uttryckt bygger våra förslag på att kvaliteten i utbildningen hålls på en hög nivå och att granskning och kvalitetsutveckling sker.

Kvantitativa mått på jämställdhet kan lätt uppställas. Men vi finner att jämställdhet också bör betraktas som en kvalitetsfråga. Jämställdhetsarbetet bör därför även fortsättningsvis ingå i den kvalitetsgranskning Högskoleverket svarar för.

Vi delar mångfaldsutredningens uppfattning att social och etnisk mångfald bör stimuleras fram t.ex. genom ökad frikvotsantagning

Högskoleverket föreslås få till stadigvarande uppgift att svara för analyser av tillgång och efterfrågan på högskoleutbildade.

Vi förordar att systematiska uppföljningar görs av arbetsmarknads-situationen för dem som lämnar universitet och högskolor efter genomförd utbildning.

Den s.k. småämnesproblematiken bör lösas genom en särskild resurstilldelning, som tas upp i budgetdialogen.

Planerings- och uppföljningsprocessen är väsentlig i ett mål- och resultatsystem. Det innebär att såväl omfattningen av som formerna för den s.k. budgetdialogen både mellan utbildningsdepartementet och högskolorna och inom högskolorna måste utvecklas. Särskilt konsultativt stöd bör biträda såväl utbildningsdepartementet som högskolorna i denna utveckling. Det är också vår bedömning att departementets kapacitet och kompetens på handläggarsidan bör stärkas – detta som en följd av systemets storlek och komplexitet.

4. Resurstilldelning till grundläggande utbildning

Det är en samstämmig uppfattning bland universitet och högskolor och statsmakterna att det nuvarande systemet för resurstilldelning fungerar väl. Men det har huvudsakligen fungerat i tillväxt. Eftersom huvuddelen av lärosätenas kostnader är svåra att påverka på kort sikt och

minskade intäkter slår igenom direkt är avsaknaden av en tillräcklig reserv eller en buffertfunktion besvärande. Detta är emellertid en principiell fråga för hela statsförvaltningen.

Resurserna för grundläggande utbildning har urholkats. Vi bedömer att detta är särskilt allvarligt för den lägsta ersättningsnivån; nämligen utbildningsområdena HSJT.

Vi anser att en justering av särskilt den lägsta ersättningsnivån är nödvändig. Vi föreslår därför att den lägsta ersättningsnivån höjs med 15 %. Eftersom vårt förslag måste vara kostnadsneutralt innebär det att vi för att finansiera detta föreslår en sänkning av övriga ersättningsnivåer med drygt 5 %. Förändringen bör genomföras under tre år.

Vi föreslår också att en ny indelning av ersättningsnivåer efter utbildningens art, som innebär färre nivåer och minskad spännvidd mellan nivåerna, utreds närmare.

Klassificering av kurser skall ske öppet och med full insyn. Vi föreslår att normerande diskussioner förs i SUHF:s regi.

5. Resurtilldelning för Konstnärlig utbildning

Den konstnärliga utbildningen är för närvarande indelad i sju olika utbildningsområden. Det totala antalet helårsstudenter understiger 4 000. Per capita-ersättningen varierar mellan 150 000 kr och 400 000 kr. De konstnärliga högskolorna i Stockholm är små – några mycket små – mätt i antal helårsstudenter. Med lågt studentantal och hög ersättning per student blir en resurstilldelning som enbart grundar sig på antalet studenter och helårsprestationer besvärlig vid förändrat studentantal. Flera lärosäten som tidigare inte fått tillämpa de konstnärliga utbildningsområdena önskar detta. Några har också fått denna rättighet.

Vi föreslår att de sju olika konstnärliga utbildningsområdena ersätts med ett enda konstnärligt utbildningsområde. Ersättningen per helårsstudent resp. helårsprestation för detta utbildningsområde bör vara lägre än de nuvarande lägsta ersättningsbeloppen bland de konstnärliga utbildningsområdena. Det nya konstnärliga utbildningsområdet får tillämpas av samtliga lärosäten som enligt regleringsbrevet har rätt till detta.

Utöver per capita-ersättningarna erhåller lärosäten med rätt att utfärda konstnärlig högskoleexamen samt bildläro- och musikleäro-examen en fast tilldelning. Den fasta tilldelningen bör fastställas efter dialog med berört lärosäte.

Vi föreslår att idrott får ett likartat system.

Vi föreslår att statsmakterna i vissa fall skall kunna ange ett maximalt antal helårsstudenter och/eller helårsprestationer inom vissa områden. Det konstnärliga området skulle kunna vara ett sådant område.

6. Forskarutbildning

Forskarutbildningens volym har stigit kraftigt. Intentionerna är att den skall öka ytterligare. Antalet aktiva forskarstudenter är nu större än antalet gymnasister 1952.

Det finns en gemensam trend i forskarutbildningens utveckling i europeiska länder och USA. Denna är flera nya och yngre forskare, internationella jämförelser och internationell konkurrens. En klar tendens är också att utbildningsdelen i forskarutbildningen ökar och att kraven på volym och genomströmning likaså ökar. Forskarutbildningen blir mera utbildning och mindre forskning. Det innebär också att forskningsvolymen minskar.

Statsmakternas styrning av forskarutbildningens omfattning och inriktning görs idag genom tilldelning av vetenskapsområden, examensmål och öronmärkning av minimiresurser för studiefinansiering i forskarutbildningen.

Forskarutbildningen är mycket differentierad och organisatoriskt spridd. Forskarutbildning bedrivs i minst 600 ämnen vid ca 1 000 institutioner.

Formellt ansvarig för forskarutbildningen enligt högskoleförordningen är fakultetsnämnd.

De examensmål som anges av regeringen i regleringsbrev förutsätter extern finansiering för att nås. Detta gäller särskilt de medicinska, naturvetenskapliga och tekniska vetenskapsområdena.

Vi delar uppfattningen att den externa finansieringen innebär balansproblem. Å andra sidan är externfinansierad forskning och forskarutbildning ett accepterat och reguljärt inslag. Den kan också, när projekten är utsatta för fackmässig kvalitetsgranskning, utgöra en kvalitetsfaktor.

Vi anser att statsmakten bör, som för närvarande, för berörda lärosäten besluta om examensmål för forskarutbildningen inom de olika vetenskapsområdena.

Vi föreslår en separat medelstildelning till forskarutbildningen. Resursallokeringen för forskarutbildningen bör göras i två delar. Den första delen innehåller en ram för studiestödet och den andra ersättning för utbildningskostnaderna.

Studiestödet anges som nu som ett lägsta-belopp.

Ersättningen för utbildningskostnaderna (taxameterbidraget) avräknas, som för grundutbildningen vid årsredovisningen, varvid en helårskandidat föreslås generera hälften och en helårsprestation hälften av taxameterbidraget. Ersättning utgår upp till ett takbelopp.

Externa finansierare av forskarstuderande debiteras i princip taxameterbidrag med samma belopp som de internt finansierade. Det innebär också att taxameterbidrag från anslagen till vetenskapsområden endast kan utgå för forskarstuderande som uppbär studiestöd från anslag till vetenskapsområden.

För att stimulera benägenheten att ta examen föreslås lärosätet få en examenspremie om 50 000 kr per doktorsexamen. Om kostnaderna för detta skall finansieras inom nuvarande resursram måste examensmålen, lägst-beloppen och taxameterbidragen för studiestöd sänkas i motsvarande mån.

Vi anser att det är viktigt att de forskarskolor som nyligen föreslagits, knyts till den reguljära forskarutbildningen och att berörda fakultetsnämnder således skall vara ansvariga för verksamheten och dess genomförande. Resursallokeringen bör ske över anslagen till lärosäten för forskning med precisering av uppdragen i regleringsbrev.

7. Forskning

De förslag vi framför syftar till att fördela medel för forskning vid universitet och högskolor baserade på kvalitet och profilering snarare än ”på tradition”. För att de processer detta förutsätter skall vara meningsfulla måste det finnas faktiska möjligheter att göra omprioriteringar på kort och lång sikt. Som vi visar är dessa för närvarande mycket begränsade.

Vi förutsätter därför att nya resurser kommer att tillföras systemet.

För detta talar också de övergripande och principiella argumenten om pluralism och möjligheter till självständiga forskningsinsatser från universitetens och högskolornas sida. De krav, som statsmakterna ställt på att alla högskolelärare med forskarutbildning också ska ges möjligheter att forska, ställer även krav på ökade resurser till universitet och högskolor.

Anslagen för forskning till universitet och högskolor måste bli föremål för självständiga prioriteringar. Fördelningen skall göras utifrån högt ställda vetenskapliga kvalitetskrav och relevans för forskningens utveckling. Anslagen är inte en ”basresurs” som står till förfogande för andra aktörer i forskningssystemet.

I högskoleförordningen bör föreskrivas att universitet och högskolor (på samma sätt som forskningsråden) skall fördela forskningsmedel

efter noggranna vetenskapliga kvalitetsbedömningar. Verksamheten skall regelbundet utvärderas.

Vi förutsätter att den nya forskningsrådsorganisationen inom sina ekonomiska ramar fortsätter att initiera och stödja profilskapande forskning med god kvalitet.

Kravet på profilering av forskningen inom högskolan måste balanseras mot kravet på bredd inte minst för att tillgodose kravet på forskningsanknytning av grundutbildningen.

Vi anser att styrelserna för universitet och högskolor bör ges möjlighet att spela en aktivare roll i prioriteringsarbetet inte minst för att därigenom bättre tillgodose behov av forskning över områdesgränser och samverka med andra lärosäten. Besluten skall fattas efter kvalificerad vetenskaplig beredning.

Forskningsanslagen bör fördelas till lärosätena utan uppdelning på vetenskapsområden. Lägst-andelar bör dock anges per vetenskapsområde. Summan av lägst-andelarna bör inte överstiga 75 % av totalanslaget.

En normerande definition av profilbegreppet är inte önskvärd att försöka göra än. Begreppet bör utvecklas och successivt förtydligas – sannolikt som en mångfald av innebörder – inom ramen för dialogen mellan statsmakter och lärosäten.

Vi föreslår att statsmakterna även framdeles styr forskningen genom budgetstyrning. Det krävs emellertid ett bättre beslutsunderlag än tidigare, t.ex. i form av nyckeltal och strategidokument, och det är angeläget att motiven för besluten redovisas. Budgetdialogen bör utvecklas väsentligt.

För att öka möjligheten för statsmakten att göra avvägningar efter kvalitets- och profilgrundade kriterier föreslås följande åtgärder:

- Budgetdialogen utvidgas.
- I underlaget skall finnas nyckeltal.
- Profilskapande verksamhet skall redovisas.

Lärarnas arbetstid för forskning skall finansieras av medel anvisade för forskning. Medel anvisade för grundutbildning skall i sin helhet användas för utbildning.

Kostnader för att uppfylla ”den tredje uppgiften” måste få belasta anslagen för grundutbildning resp forskning/forskarutbildning. Lärosätena bör ange i årsredovisningen vilka belopp som använts för samverkansändamål.

8. Högskolans lokalförsörjning

Då det nya resurstilledningssystemet för grundläggande utbildning, infördes 1993/94 innebar det också förändringar för lokalförsörjningen. Fr.o.m. 1994/95 har lärosätena eget lokalförsörjningsansvar, som innebär att de själva avgör lokalernas läge, storlek och standard samt tecknar avtal med hyresvärden, antingen Akademiska Hus eller någon annan. Mycket av det arbete med planering, utredning och medverkan i byggprocessen samt hantering av hyresavtal som tidigare gjordes av Byggnadsstyrelsen sköts nu alltså av universitet och högskolor. Incitament att effektivisera lokalanvändningen har skapats, eftersom frigjorda resurser kan användas för andra ändamål efter egna beslut.

Våra bedömningar och förslag är som följer:

Bilden i stort

På aggregerad nivå har vi funnit att hyreskostnadsutvecklingen och anslagstilldelningen följs åt. Ytutvecklingen har varit långsammare. Detta utesluter självfallet inte att enskilda lärosäten kan komma få problem i vilka lokalfrågorna är en viktig beståndsdel.

Allmänna förslag

- Samtliga lärosäten bör se över sin lokalportfölj och så långt som möjligt försöka sprida kontraktstiderna. Därmed skapas en högre grad av flexibilitet genom att en del lokalåtaganden kan avvecklas på kort sikt.
- Åtgärder för att på ett avgörande sätt förbättra styrningen förutsätter att statsmakten avdelar resurser för att upprätthålla en konstruktiv dialog med samtliga lärosäten.
- Vi föreslår att regeringen skall godkänna lokalförhyrningar vars sammanlagda värde uppgår till minst 200 miljoner kronor och/eller som medför att förhållandet lokalkostnader totala kostnader vid tidpunkten för kontraktstecknandet överstiger 18 %.
- En marginell del av anslaget till högskolorna och universiteten (1-1,5 milj kr) bör innehållas av regeringen för att regeringskansliet skall kunna upphandla byggnadsteknisk eller annan specialkompetens för bedömning av hyresåtagandet.
- En arbetsordning för hantering av lokalförsörjningsfrågorna bör införas på samtliga lärosäten.

- Regeringsbeslutet att infordra uppgifter om lokalförsörjningen från lärosätena bör permanentas och bli rutin. Innehållet bör utvecklas succesivt i takt med regeringskansliets resurser.
- Arbetet med att utveckla god redovisningssed inom sektorn bör fortsätta och också prioriteras. Styrning med nyckeltal bör uppmuntras.
- Lärosätena bör ta initiativ till och i samverkan arrangera en kvalificerad utbildning kring lokalförsörjningsfrågorna.

Övriga iakttagelser

Frågor om Akademiska Hus såsom bolagets avkastningskrav, hyres-sättnings- och avtalsprinciper och dess dominans på denna del av fastighetsmarknaden bör enligt vår mening uppmärksammas.

Det nuvarande systemet för lokalförsörjning anses av högskolorna vara avsevärt bättre än det som användes fram till 1994.

Den nya tekniken kommer att påverka lokalförsörjningen, men den ekonomiska nettoeffekten tros bli marginell.

1 Uppdraget och utredningsarbetet

1.1 Uppdraget

Vårt uppdrag har gällt frågor om högskolans styrning och omfattat såväl att utvärdera nuvarande system som att ta fram förslag till förändringar.

Utredningsdirektiven innehåller ett antal huvuduppgifter. Dessa gäller mål, ersättningsnivåer och resurstilldelningssystem för både den grundläggande högskoleutbildningen och för forskning och forskarutbildning. Direktiven anger att utgångspunkten för uppdraget ska vara att nuvarande mål- och resultatstyrda resurstilldelnings- och styrsystem för den grundläggande högskoleutbildningen i sina grunddrag ska ligga fast. Uppgiften är således att analysera möjligheterna för en vidareutveckling av nuvarande system och föreslå förbättringar av systemet.

Till viss del preciseras utredningsuppgifterna närmare i direktiven:

1. Mål

Utredningsuppdraget omfattar följande:

- Utvärdera hur arbetet med att formulera och fastställa mål (inklusive utbildningsuppdrag) har fungerat. I utvärderingen ingår att granska och analysera det underlag som regeringen haft tillgång till vid beslut om mål och resursfördelning samt hur kommunikationen mellan regeringen och lärosätena har fungerat.
- Utvärdera hur och i vilken mån regeringens mål och prioriteringar har fått genomslag i högskolornas planering och hur målen och prioriteringarna har fungerat i praktiken.
- Bedöma om nuvarande system innehåller tillräckliga incitament för högskolan att uppnå målen samt vilka förhållanden i systemet som eventuellt verkar hindrande eller bromsande för att målen skall uppnås och lämna förslag till hur detta hinder kan lösas.
- Föreslå vilka kriterier som är rimliga att utgå ifrån när regeringen bestämmer mål för examina samt föreslå eventuella förändringar av målen för grundutbildning.

- Överväga vilka kriterier som kan användas i samband med målformuleringen för att tydliggöra en avvägning mellan utbildning förlagd till lärosätets campus och distansutbildning, liksom mellan utbildning som riktar sig till nybörjare i högskolan jämfört med utbildning som riktar sig till studenter som bedriver fortsatta studier. I det sammanhanget skall även problem med att anordna utbildning på deltid och distansutbildning uppmärksammas och förslag till åtgärder redovisas.
- Överväga om resurstilldelningssystemet kan utformas så att det premierar lärosäten som har en bred social rekrytering och en rekrytering som bryter de könsbundna studievalen samt aktivt arbetar med att dels öka mångfalden i utbildningar och dels förnya desamma samt föreslå hur det skall genomföras.

2. Ersättningsnivåer

Utredningsuppdraget omfattar följande:

- Utvärdera de nuvarande ersättningsnivåerna som finns för olika utbildningsområden samt hur lärosätena avräknar mot dessa ersättningsnivåer. Redovisningen skall visa för- och nackdelar med nuvarande modell. I uppdraget ingår att föreslå eventuella justeringar inom givna ekonomiska ramar.

3. Resurstilldelningssystem

Utredningsuppdraget omfattar följande:

- Analysera och överväga hur fördelningen av anslag för forskning och forskarutbildning kan utformas. Bedömningen skall baseras på kvalitetsomdömen med anknytning till bl.a. lärosätets profilering. I uppdraget ingår att lämna förslag om hur ett sådant system kan utformas samt för- och nackdelar med ett sådant system.

4. Övrigt

Utredningsuppdraget omfattar följande:

- Utvärdera statens satsningar på högskolan under senare delen av 1990-talet ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. En aspekt som skall belysas är hur satsningarna har motsvarat arbetsmarknadens behov av högskoleutbildad arbetskraft.

- Granska och analysera lärosätenas resursutnyttjande, t.ex. vilka resurser högskolan använder till undervisning, lokaler m.m. Vidare skall skillnaderna mellan olika lärosätens förutsättningar att bedriva verksamhet belysas.
- Utvärdera modeller som gör det möjligt dels för regeringen att skapa incitament för en profilering av forskning och forskarutbildning, dels för att fördelning av forskningsmedel i större utsträckning skall kunna baseras på kvalitetsomdömen.
- Utvärdera nuvarande styrning av forskarutbildningen med examensmål och minimibelopp för studiefinansiering samt överväga om mer utvecklade mål för forskarutbildningen skall införas, t.ex. avvägning mellan olika inriktningar och områden.
- Överväga hur resurstilldelningssystemet kan utformas, så att fördelningen av medel skall kunna göras utifrån hur väl lärosätet uppfyllt sina mål. I uppdraget ingår att redovisa och lämna förslag till övriga åtgärder, för de fall de mål som regeringen ställt upp för högskolan uppnås eller inte uppnås.

Direktiven i sin helhet finns i bil. 1 och 2.

1.2 Utredningsarbetet

Vi har genomfört en omfattande enkät till samtliga universitet och högskolor. Vi har också haft överläggningar med företrädare för samtliga lärosäten. Enkäten och överläggningarna har gett underlag för att analysera hur det nuvarande systemet fungerar vid universiteten och högskolorna och vilka förändringar som verksamhetsföreträdarna anser angelägna.

Vi har också haft överläggningar med företrädare för samtliga riksdagspartier och för regeringskansliet. Överläggningarna har gett oss kunskap om hur det nuvarande systemet fungerar utifrån de politiska beslutsfattarnas "beställarperspektiv".

Vi har haft överläggningar med och informerats om mångfaldsutredningen, utredningen om högskolans ledning, utredningen om forskarskolor och arbetet inom kommittén för en ny myndighetsorganisation för forskningsfinansiering.

Vi har vidare informerat oss om de förändringar särskilt rörande forskarutbildningen som har skett i Danmark och Finland.

Vi har arrangerat två seminarier; ett om forskning och forskarutbildning och ett om styrning av grundläggande utbildning (april 2000).

Vi har företagit en studieresa till Storbritannien och Skottland för att på plats informera oss om det engelska och skotska systemet för resursallokering till högre utbildning och forskning.

Vi har vidare haft överläggningar med olika företrädare för universitetens och högskolans svenska omvärld: Högskoleverket, Sveriges Universitets- och Högskoleförbund (SUHF), Sveriges universitetslärares förbund (SULF), Sveriges förenade studentkårer(SFS) och Industrieförbundet (bil 5).

Vi har fått tilläggsdirektiv rörande lokalfrågor som behandlas i kap. 8.

2 Bakgrund

2.1 Universitet och högskolor idag

Högskolan är idag en mycket omfattande och komplex verksamhet. Den statliga högskolan omfattar 13 universitet och 23 högskolor, från Luleå i norr till Malmö i söder. Viss högskoleutbildning bedrivs i landstingskommunal regi. Vidare finns några privata högskolor (t.ex. Handelshögskolan i Stockholm och Chalmers tekniska högskola), som huvudsakligen finansieras med statliga medel.

Vid de svenska universiteten och högskolorna finns för närvarande mer än 300 000 studenter och ca 50 000 anställda.

Den samlade ekonomiska omslutningen för utbildning och forskning vid universitet och högskolor uppgick år 1999 till mer än 40 miljarder kronor. I detta belopp ingår samtliga kostnader – även externt finansierade – för statliga universitet och högskolor, landstingskommunala vårdhögskolor, högskoleutbildning som utförs av privata utbildningsanordnare, anslagen till vissa centrala myndigheter (Högskoleverket och Verket för högskoleservice), bidragsdelen av studiemedel för högskolestuderande, räntesubventioner samt särskilt studiestöd till studerande i yrkesteknisk högskoleutbildning och vissa naturvetenskapliga och tekniska utbildningar.

2.2 Vägen till dagens planerings- och styrsystem

Högre utbildning och forskning i Sverige finansieras till helt dominerande del med statliga medel. Det är statsmakterna, regering och riksdag, som beslutar om anslagen till universitet och högskolor. Regeringens och riksdagens beslut med avseende på resurserna för och verksamheten vid universitet och högskolor – ”statsmakternas styrning” – har förändrats mycket under de senaste årtiondena.

Fram till år 1977 fattade statsmakterna synnerligen detaljerade beslut om både själva verksamheten och resursanvändningen. Det var

således statsmakterna som beslutade om vilka utbildningslinjer som skulle finnas vid de olika lärosätena och hur många studenter som skulle antas till olika utbildningar. I riksdagens och regeringens resurstilldelningsbeslut anvisades anslag till dels avlöningar till lärarpersonal, dels driftkostnader för vart och ett av fakultetsområdena (humaniora, teologi, juridik, samhällsvetenskap, medicin, odontologi, farmaci, naturvetenskap och teknik) med anslagsposter till vart och ett av berörda lärosäten.

Driftkostnadsanslagen var s.k. reservationsanslag. Anslagstilldelningen utgjordes av anslagsbeloppet, varken mer eller mindre. Eventuellt överblivna medel fick sparas efter budgetårets slut.

Lärlöneanslagen var s.k. förslagsanslag. Med detta menades att anslagsbeloppet i sig inte var styrande – det var ett ”förslagsvis” beräknat belopp. I stället var det bestämmelserna för hur förslagsanslaget skulle användas, som avgjorde vilket belopp som betalades ut. Det låg således i själva förslagsanslaget, att statsmakterna skulle ge mycket ingående föreskrifter.

I regleringsbrev angavs således för alla ämnen vid vart och ett av universiteten och högskolorna hur många ordinarie och extra ordinarie tjänster som professor och universitetslektor som fick finnas inrättade. Genom öronmärkta poster för ”kursanslag” styrdes omfattningen av övriga lärarinsatser.

Medelstilldelningen för studenterna vid de filosofiska fakulteterna, där tillträdet var fritt, gjordes enligt ett mycket detaljerat regelsystem, beslutat av statsmakterna och administrerat av Universitetskanslersämbetet. Det var den s.k. automatiken. Utifrån organisationsplaner – ”normalstudieplaner” – fastställda ämne för ämne garanterades lärosätena resurser för vad som ansågs vara rimlig utbildningsstandard. Organisationsplanerna var så detaljerat utformade att de angav inte bara de olika undervisningsmomenten inom varje enskilt ämne utan även hur mycket av undervisningen som skulle ske i olika former (föreläsningar, kurser, seminarier, gruppövningar etc.), vilken typ av lärarinsats som skulle användas (professorsundervisning, lektorsundervisning, assistentinsatser etc.) och hur stora studentgrupperna skulle vara i olika undervisningsmoment.

Statsmakterna gav också detaljerade föreskrifter i fråga lärarnas arbetstid och dess fördelning.

Statsmakterna bestämde vidare i detalj om resurserna till lärosätenas lokaler samt till inredning och utrustning. En central myndighet, Byggnadsstyrelsen, svarade för den konkreta lokalplaneringen.

Genom högskolereformen år 1977 trädde en rad förändringar i kraft, som innebar att statsmakternas beslut blev mer övergripande och utrymmet för lokalt beslutsfattande vid universitet och högskolor

ökade. Anslagssystemet var även nu en viktig del i styrningen av högskolan.

Den tidigare anslagsuppdelningen i lärarlöner och driftskostnader upphörde och ersattes med en anslagsuppdelning mellan grundläggande högskoleutbildning och forskning/forskarutbildning, med vad som ibland kom att kallas ”ändamålsanslag”. För den grundläggande högskoleutbildningens del utgjordes ändamålsanslagen av ett anslag till var och en av fem utbildningssektorer (tekniska yrken, administrativa, ekonomiska och sociala yrken, vårdyrken, undervisningsyrken samt kultur- och informationsyrken) samt ett anslag för lokala och individuella linjer samt enstaka kurser.

För forskningen och forskarutbildningen anvisades medel under särskilda anslag med bibehållande av den tidigare indelningen i fakultetsområden.

Anslagen var reservationsanslag. Verksamhetens omfattning och inriktning skulle i stor utsträckning styras via anslagsbeloppen.

Det fria tillträdet till viss högskoleutbildning upphörde och all utbildning blev spärrad. Statsmakterna fattade beslut om dimensioneringen av den grundläggande högskoleutbildningen genom att ange planeringsramar per utbildningslinje för antagningen av studerande.

För lokaler, inredning och utrustning gällde fortfarande den särskilda beslutsordningen, där statsmakterna tog ställning till vart och ett av de enskilda byggprojekten och där lokalerna, väl framargumenterade, var gratis för universitet och högskolor. För överblickens skull började dock så småningom lokalkostnaderna att tas med i budgetpropositioner och regleringsbrev.

Från år 1993 genomfördes en rad förändringar i syfte att öka friheten för universitet och högskolor att själva besluta om sin verksamhet. En väsentlig del av detta var införandet av ett nytt resurstilldelningssystem för den grundläggande högskoleutbildningen. Detta var i viss mån inspirerat av de ”köp- och sälj-system”, som då börjat införas inom andra delar av den offentliga verksamheten. Syftet var att utbildningen i så stor utsträckning som möjligt skulle anpassas efter studenternas efterfrågan.

Huvuddragen i resurstilldelningssystemet, som är det system som till stora delar tillämpas fortfarande, var följande. Ersättning betalades ut i form av per capita-ersättningar för helårsstudenter (”studentpeng”) samt helårsprestationer. Ersättningsnivåerna skilde sig avsevärt mellan olika utbildningsområden. Ursprungligen fanns sex nivåer:

- humaniora, teologi, juridik, samhällsvetenskap
- naturvetenskap, teknik, farmaci, vård
- odontologi

- medicin
- undervisning
- övrigt.

Sedermåra införlivades också idrottsutbildning och konstnärlig utbildning i systemet. För den konstnärliga utbildningen gavs särskilda per capita-ersättningar för respektive dans, design, konst, media, musik, opera och teater.

Varje lärosäte gavs ett treårigt utbildningsuppdrag. I utbildningsuppdragen för perioden 1993/94–1995/96 angavs

- det högsta antal helårsstudenter varje budgetår och
- för varje utbildningsområde det högsta antal helårsprestationer under treårsperioden som kunde ge ersättning.

Vidare angavs för varje budgetår vilken sammanlagd ersättning som ett lärosäte högst kunde erhålla – takbeloppet.

Statsmakterna angav också kvantitativa mål för examina omfattande minst 120 poäng samt för civilingenjörsexamina, grundskollärary- och gymnasieläraryamina samt läkar- och tandläkarexamina.

Fr.o.m. budgetåret 1997 gjordes vissa ändringar i styrsystemet, varigenom det fick den utformning som det för närvarande har. Den viktigaste principiella förändringen var att statsmakterna återgick till att ge föreskrifter om det *minsta* antal studenter som lärosätena måste ta emot, totalt och för vissa utbildningsområden, i stället för att tidigare genom angivande av *högsta* antal ange ramar för lärosätenas verksamhet och ersättningar. Härigenom ändrades den principiella rollfördelningen mellan statsmakterna och lärosäten till att mer likna vad som gällt före införandet av det nya resurstilldelningssystemet år 1993, men utan återgång till det tidigare detaljerade beslutsfattandet på statsmaktsnivå.

Till de principiella förändringarna år 1997 bör också räknas det ändrade kriteriet för utbildningsplaneringen. Ett syfte med 1993 års system var att utbildningsutbudet skulle anpassas efter studenternas efterfrågan. Från år 1997 gäller i stället följande för samtliga universitet och högskolor generella utbildningsuppdrag: ”Universitet och högskolor bör anpassa utbildningsutbudets inriktning till områden där behovet av välutbildad arbetskraft bedöms öka. Förändring och utveckling i samhället och den efterfrågan på högskoleutbildade som därmed uppstår bör leda till att nödvändiga omprioriteringar sker mellan olika ämnesområden i universitets och högskolors utbildningsutbud.”¹

¹ Prop. 1996/96:1, Vol 6, s. 94.

2.3 Nuvarande styrsystem för högskoleutbildning och forskning i sammanfattning

I våra direktiv sammanfattas dagens styrsystem för den grundläggande högskoleutbildningen sålunda: ”Resurstilldelningen är beroende av de resultat som uppnås. Med resultat menas antal helårsstudenter och helårsprestationer som dessa uppnår per helår. Inför varje budgetår får varje lärosäte ett anslag som består av ett takbelopp och i de flesta fall även av en ersättning för särskilda åtaganden. Anslaget är preliminärt, eftersom det slutliga anslaget inte kan fastställas förrän efter budgetårets slut då det faktiska utfallet av antal helårsstudenter och helårsprestationer är känt och avräknas mot anslaget.

Ersättningsbeloppen för helårsstudent och helårsprestation fastställs årligen i regleringsbrev. De är olika höga för olika utbildningsområden eller grupper av utbildningsområden, men enhetliga såtillvida som samma ersättning för helårsstudent och helårsprestation inom samma utbildningsområde gäller för samtliga lärosäten i landet oavsett lokala differenser i kostnader.

I det årliga regleringsbrevet gemensamt för universitet och högskolor beslutar regeringen om verksamheten på grundval av vad riksdag och regering anser skall gälla för verksamheten under kommande budgetår. I regleringsbrevet fastställs såväl effektmål som verksamhetsmål. Sedan 1997 anges också årliga mål för antalet helårsstudenter samt därav minsta antal helårsstudenter inom de naturvetenskapliga och tekniska utbildningsområdena. Vidare består styrningen av grundutbildningen i att högskolan inför varje treårsperiod får ett utbildningsuppdrag av regeringen där kvantitativa mål avseende vissa examina under treårsperioden anges.”

Medel för forskning och forskarutbildning anvisas under särskilda anslag till vart och ett av lärosätena. Statsmakterna fördelar för flertalet lärosäten medlen mellan vetenskapsområdena. Det finns för närvarande fyra vetenskapsområden. Dessa är humaniora-samhällsvetenskap, medicin, naturvetenskap respektive teknik. Till vetenskapsområde har kopplats rätten att utfärda doktorsexamen.

Endast Uppsala och Lunds universitet får anslag till samtliga vetenskapsområden. Övriga universitet och högskolor tilldelas resurser till mellan ett, två eller tre vetenskapsområden.

Statsmakterna anger vidare examensmål för forskarutbildningen samt öronmärker vilka belopp som berörda lärosäten minst måste avsätta för studiefinansiering i forskarutbildningen.

2.4 Högskolan ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Samhällsekonomien är för närvarande inne i en stark omvandlingsprocess. Traditionella näringsgrenar viker och nya växer fram väsentligen baserade på ny kunskap och teknologi. Arbetsmarknaden växer inom information, service och miljö. Samhälle och ekonomi är mer än tidigare beroende av högt utbildad arbetskraft, forskning och kvalificerat utvecklingsarbete. Kunskapssektorn har därmed vuxit i betydelse. Forskning- och högre utbildning har blivit viktiga politikområden både på grund av omfattning och inriktning.

Mot denna bakgrund är det, som framhållits i flera sammanhang, bl.a. i utredningen *Forskning 2000* och av Riksdagsrevisorerna, förvånande att förhållandevis litet är känt om de faktiska effekterna av forskning och utbildning. Väsentligt mer forskningsresurser ägnas till exempel fortfarande åt jordbrukets och industrins problem, dvs. åt jordbrukssamhällets och industrisamhällets baser, än åt det moderna samhällets bas inom kunskapsproduktion och kunskapsförmedling

Riksdagens Revisorer gav i en rapport i april 2000 en belysning av högskoleutbildningen i samhällsekonomisk belysning. I rapporten konstaterades att Sverige i internationell jämförelse satsar betydande resurser på högskolan. Bakom satsningarna ligger stora förväntningar om ökad ekonomisk tillväxt, förbättrad internationell konkurrenskraft, social utveckling och positiva fördelningspolitiska effekter.

I rapporten konstaterades också att högskoleutbildningen expanderat kraftigt, men att expansionen varit ojämn. Under 1980-talet var antalet högskolestuderande i stort sett konstant, men under 1990-talet har en kraftig ökning skett. Man konstaterar i rapporten att 1990-talets stora satsningar inte har utvärderats i nämnvärd utsträckning. Särskilt tre frågor borde belysas; nämligen konsekvenser av den högre utbildningens decentralisering, utbildningens dimensionering och inriktning samt antagningssystemet.²

En mer övergripande studie med inriktning på både högre utbildning och forskning presenterades i mars 2000 av Sverker Sörlin och Gunnar Törnqvist.³ I studien beskrivs högskolans utveckling under senare delen av 1900-talet och de förhoppningar om ekonomisk tillväxt som knutits till utbyggnaden. Man visar dock att förväntningarna varit svåra att infria. Det finns dessutom tendenser till geografisk koncentration i

² Riksdagens revisorer: Högskoleutbildning i samhällsekonomisk belysning.

³ Sörlin, Sverker och Törnqvist, Gunnar: Kunskap för välstånd. Universitetet och omvandlingen av Sverige. I boken finns en omfattande referenslista.

kunskapssamhället. Även i denna studie efterlyses mer forskning om högre utbildning och forskning ur ett samhällsperspektiv.

Vad beträffar den högre utbildningens inriktning och anpassning till arbetsmarknadens behov hänvisar vi till kap. 3.

2.5 Sammanfattning

Högskolan är idag en mycket omfattande och komplex verksamhet. Den statliga högskolan omfattar 13 universitet och 23 högskolor. Vid de svenska universiteten och högskolorna finns för närvarande mer än 300 000 studenter och ca 50 000 anställda. Den samlade ekonomiska omslutningen för utbildning och forskning vid universitet och högskolor uppgick år 1999 till mer än 40 miljarder kronor. Högre utbildning och forskning i Sverige finansieras till helt dominerande del med statliga medel.

Fram till år 1977 fattade statsmakterna synnerligen detaljerade beslut om både själva verksamheten och resursanvändningen. Genom högskolereformen år 1977 trädde en rad förändringar i kraft, som innebar att statsmakternas beslut blev mer övergripande och utrymmet för lokalt beslutsfattande vid universitet och högskolor ökade.

Från år 1993 genomfördes en rad förändringar i syfte att öka friheten för universitet och högskolor att själva besluta om sin verksamhet. Ett syfte med 1993 års system var att utbildningsutbudet skulle anpassas efter studenternas efterfrågan. Från år 1997 gäller emellertid att universitet och högskolor bör anpassa utbildningsutbudets inriktning till områden där behovet av välutbildad arbetskraft bedöms öka.

Stora förväntningar knyts till högskolans möjligheter att påverka bl.a. ekonomisk tillväxt och sysselsättning. De faktiska effekterna av utbildning och forskning är dock bristfälligt analyserade. Från flera håll efterlyses därför forskning om högre utbildning och forskning och dess betydelse för och effekter på samhället.

3 Mål för grundläggande högskoleutbildning

Uppdraget

Direktiven till utredningen innehåller följande uppgifter

- Utvärdera hur arbetet med att formulera och fastställa mål (inklusive utbildningsuppdrag) har fungerat. I utvärderingen ingår att granska och analysera det underlag som regeringen har haft tillgång till vid beslut om mål och resursfördelning samt hur kommunikationen mellan regeringen och lärosätena har fungerat.
- Utvärdera hur och i vilken mån regeringens mål och prioriteringar har fått genomslag i högskolornas planering och hur målen och prioriteringarna har fungerat i praktiken.
- Bedöma om nuvarande system innehåller tillräckliga incitament för högskolan att uppnå målen samt vilka förhållanden i systemet som eventuellt verkar hindrande eller bromsande för att målen skall uppnås och lämna förslag till hur sådana hinder kan lösas.
- Föreslå vilka kriterier som är rimliga att utgå ifrån när regeringen bestämmer mål för examina samt föreslå eventuella förändringar av målen för grundutbildning.
- Överväga vilka kriterier som kan användas i samband med målformuleringen för att tydliggöra en avvägning mellan utbildning förlagd till lärosätets campus och distansutbildning, liksom mellan utbildning som riktar sig till nybörjare i högskolan jämfört med utbildning som riktar sig till studenter som bedriver fortsatta studier. I det sammanhanget skall även problem med att anordna utbildning på deltid och distansutbildning uppmärksammas och förslag till åtgärder redovisas.
- I direktiven ingår också att ange åtgärder från statsmakternas sida när målen uppfylls respektive inte uppfylls.

3.1 Nuläge

3.1.1 Statsmakternas mål och utredningsuppdraget

De övergripande målen för den grundläggande högskoleutbildningen återfinns i högskolelagen.¹ Där anges att den grundläggande högskoleutbildningen ”skall, utöver kunskaper och färdigheter, ge studenterna förmåga till självständig och kritisk bedömning, förmåga att självständigt lösa problem samt förmåga att följa kunskapsutvecklingen, allt inom det område som utbildningen avser. Utbildningen bör också utveckla studenternas förmåga till informationsutbyte på vetenskaplig nivå.”²

Universitetens och högskolornas verksamhet ska, enligt högskolelagen, bedrivas så att det finns ett nära samband mellan forskning och utbildning. Högskolelagen ställer vidare krav på att verksamheten ”avpassas så att en hög kvalitet nås” och på att tillgängliga resurser utnyttjas effektivt. Jämställdhet mellan kvinnor och män ska alltid iaktas och främjas. Förståelsen för andra länder och för internationella förhållanden ska främjas.³

Länge angav statsmakterna inga andra typer av mål än sådana som de som nu återfinns i högskolelagen. Statsmakterna gav däremot preciserade föreskrifter av annat slag.

Det mål- och resultatstyrningssystem, som nu tillämpas, innebär att statsmakterna i budgetprocessen anger ”effektmål” och ”verksamhetsmål” för de statliga verksamheterna. Myndigheterna har stor frihet i fråga om uppläggnings- och genomförandet av verksamheten. Redovisningar av i vilken utsträckning målen uppnåtts och av resultaten av verksamheten ska nu – i princip – ge underlag för statsmakternas budgetbeslut.

Utredningens uppdrag gäller de målangivelser som används i budgetprocessen, inte de övergripande mål som anges i högskolelagen.

3.1.2 Målangivelser i budgetprocessen

3.1.2.1 Effektmål och verksamhetsmål

Enligt regeringskansliets interna handledning för utformning av regleringsbrev avses med effektmål ”den påverkan på ett politikområde som regeringen har för avsikt att uppnå genom statliga insatser. Effekten

¹ SFS 1992:1434.

² SFS 1992:1434 kap. 1 § 9.

³ SFS 1992:1434 kap. 1 §§ 3-5.

blir skillnaden mellan det som faktiskt hänt och det som skulle hänt om den statliga insatsen inte kommit till stånd”.⁴

Verksamhetsmålen ska, enligt samma dokument, ge ”uttryck för de ambitioner regeringen har för myndigheten under den tidsperiod som anges. Om inget annat anges avses det aktuella budgetåret. Uppgifter som återfinns i myndighetens instruktion är inte mål i sig utan medel för att uppfylla syftet med det statliga åtagandet och skall därför inte upprepas som verksamhetsmål.

Verksamhetsmålen kan vara långsiktiga, på samma sätt som effektmålen. Det innebär att de kan gälla under mer än ett år och inte ändras år från år. Samtliga verksamhetsmål, som gäller för myndigheten måste dock anges varje år i regleringsbrev, även om de inte ändras.

Verksamhetsmålen skall vara uppföljningsbara i den meningen att myndigheten skall kunna visa om den har uppnått verksamhetsmålen vid utgången av den angivna tidsperioden.”⁵

För universitetens och högskolornas arbete med grundläggande högskoleutbildning har statsmakterna i regleringsbrev angivit följande *effektmål*:

- ”att erbjuda utbildning av hög och likvärdig kvalitet vid universitet och högskolor i alla delar av landet och därmed bidra till en regionalt balanserad utveckling.”
- ”att genom utbildning och forskning främja kritiskt tänkande och vetenskapliga förhållningssätt samt bidra med ny väsentlig kunskap till förmån för hälsa, kultur, välfärd, miljö ekonomisk utveckling och sysselsättning.”⁶

Det kan ifrågasättas om det, som i regleringsbrevet rubricerats som ”effektmål”, verkligen är ”mål” i egentlig bemärkelse. Det anger snarare vad som är universitetens och högskolornas arbetsuppgift, inte – med undantag av ”bidra till en regionalt balanserad utveckling” – vad som är målet för eller syftet med denna arbetsuppgift. Även om regionala hänsyn förefaller ha spelat stor roll i utbildningspolitiken, kan dock inte ”regionalt balanserad utveckling” rimligen vara det enda ”effektmålet” för utbildningen vid universitet och högskolor.

Till yttermera visso återger ”effektmålet” vad som är universitetens och högskolornas uppgifter redan enligt deras ”instruktion”, nämligen högskolelagen. Som citerats ovan ska dock inte uppgifter som återfinns i myndighetens instruktion ses som mål i sig utan som ”medel för att

⁴Handledning för arbetet med regleringsbrev, s. 8.

⁵Handledning för arbetet med regleringsbrev, s. 8.

⁶Regleringsbrev för budgetåret 2000 avseende gemensamma bestämmelser för universitet och högskolor.

uppfylla syftet med det statliga åtagandet". Frågetecknen måste således sättas för inte bara det meningsfulla i det angivna "effekt målet" utan också om regeringen här tillämpar sina egna riktlinjer rätt.

I regleringsbrevet för år 2000 har vidare angivits ett stort antal *verksamhetsmål*:

- "Högskolorna skall intensifiera det pedagogiska utvecklingsarbetet och aktivt arbeta med undervisningens förnyelse inom såväl grundutbildning som forskarutbildning. Som ett led i detta skall alla nyanställda lärare vid universitet och högskolor erbjudas pedagogisk utbildning och tidigare anställda lärare skall regelmässigt erbjudas pedagogisk fortbildning och vidareutbildning. Utbildningen skall omfatta undervisningsformer, metodiska ansatser samt examinations- och utvärderingsformer. Jämställdhets- och genuskunskap bör ingå.
- Universitet och högskolor är viktiga parter i arbetet med regionala tillväxtavtal.
- "Högskolorna, med undantag av Karolinska institutet, de konstnärliga högskolorna i Stockholm samt Idrottshögskolan i Stockholm, skall erbjuda s.k. basår enligt förordningen (1992:819) om behörighetsgivande förutbildning vid universitet och högskolor. Förutbildningen skall knytas till efterföljande grundläggande högskoleutbildning inom det tekniska eller matematisk/naturvetenskapliga området."
- "Varje högskola skall beakta behovet av fortbildning och vidareutbildning vid fastställandet av utbildningsutbud och vid beslut som berör tillgängligheten. Den bör vara minst lika stor som föregående år. Graden av tillgänglighet avspeglas i volymen av studiekurser som ges med lägre studietakt än helfart (kvarts- och halvfartskurser)."
- "Universitet och högskolor bör uppmärksamma att studenter med utländsk bakgrund kan behöva särskilt stöd och skall vid behov anordna stödundervisning i svenska. Bedömning av behovet av stödundervisning i svenska samt utformning och omfattning av undervisningen skall göras av högskolan".
- "Högskolorna skall vid behov anordna undervisning i svenska för utomnordiska gäststudenter."
- "Högskolor som bedriver lärarutbildning skall medverka i uppbyggnaden av regionala centrum."
- Högskolor som bedriver lärarutbildning "skall efter hörande av Högskoleverket och Statens skolverk besluta om dimensioneringen av olika ämneskombinationer och inriktningar. Grundskolans, gymnasieskolans och vuxenutbildningens behov av lärare med special-

pedagogisk examen och lärare i svenska som andraspråk skall därvid särskilt beaktas.”

- Universitet och högskolor har vidare i uppdrag att samverka med det omgivande samhället såsom näringsliv, offentlig förvaltning, organisationer, kulturliv och folkbildning. Det innebär bl.a. att lärosätena ska i ”såväl undervisning som forskning aktivt använda och dra nytta av erfarenheter och problem hos omgivningen, informera om utbildning och forskning samt underlätta för det omgivande samhället att få tillgång till relevant information om forskningsresultat.”

Som framgår är inte heller det som i regleringsbrevet angivits som verksamhetsmål till alla delar av den karaktären att det med vanligt språkbruk skulle kallas för ett mål. Förteckningen över ”verksamhetsmål” innehåller således på flera punkter vad som i stället kan rubriceras som uppdrag till berörda lärosäten.

3.1.2.2 Utbildningsuppdrag

I utbildningsuppdrag anger statsmakterna vissa konkreta mål och resultatkrav för vart och ett av universiteten och högskolorna. I utbildningsuppdragen anges för närvarande vissa mål för antalet examina och för antalet helårsstudenter, totalt och inom naturvetenskap och teknik.

Helårsstudenter definieras som ”antalet studenter som påbörjat studier på en kurs multiplicerat med kursens poäng delat med 40”. Begreppet helårsstudent används också i resurstilldelningssystemet tillsammans med begreppet helårsprestation. Det senare används också som det tidigare för att ange vissa mål från statsmakternas sida. Helårsprestation definieras som ”summa avklarade poäng på kurs/delkurs under en viss period dividerat med 40”.

I utbildningsuppdragen kan också som *särskilda åtaganden* anges preciserade uppgifter som berört universitet eller högskola ska svara för. Exempelvis har Lunds universitet ett särskilt åtagande att anordna utbildning i vissa språk inom ramen för takbeloppet. Universitetet skall också anordna naturvetenskaplig och teknisk utbildning för studerande med särskilt vuxenstudiestöd (NT-SVUX-utbildning) i en i regleringsbrevet preciserad omfattning och för vilken det utgår särskild ersättning utöver takbeloppet.

3.1.3 Vilka kvantitativa mål har angivits sedan det nuvarande systemet infördes?

Enligt regeringens förslag i proposition 1992/93:169 skulle ”utbildningsområdena utgöra den lägsta nivå för vilka kvantitativa mål avseende helårsprestationer anges.” Utbildningsområdena skulle ”motvara de traditionella fakultetsområdena, undervisnings- och vårdområdena samt det konstnärliga området”.⁷

Mål i form av högsta antal helårsprestationer, som ersättning kunde erhållas för, skulle således, var tanken inledningsvis, anges för humaniora, teologi, juridik, samhällsvetenskap, medicin, odontologi, farmaci, naturvetenskap, teknik, undervisning, vård, konstnärlig utbildning samt övrigt dvs. sammanlagt *tretton* områden.

I fråga om vissa examina skulle målen kunna anges ”på en mer detaljerad nivå. Det gäller sådana fall där statsmakterna har ett särskilt intresse av att förvissa sig om att ett tillräckligt antal examina avläggs. Av utbildningsuppdragen för varje universitet och högskolor bör framgå vilka examina som regeringen för den nu aktuella budgetperioden bedömer vara av den karaktären. Därutöver bör anges ett lägsta antal examina som avslutar utbildningar som är tre år och längre. Detta kvantitativa mål är samtidigt ett kvalitetsmål, då det ställer krav på fördjupnings- och specialiseringskurser.”

I det ursprungliga förslaget skulle också en särskild tilldelning – omfattande fem procent av medlen – ges för att premiera insatser för att höja verksamhetens kvalitet. Denna medeltilldelning infördes dock – genom beslut av en ny riksdagsmajoritet – aldrig.

Så detaljerade mål, som antydde i propositionen om det nya planerings- och styrsystemet, har statsmakterna emellertid aldrig angivit.

I utbildningsuppdragen för perioden 1993/94–1995/96 angavs examensmål för civilingenjörsexamina, grundskolläraryrkes- och gymnasie- lärarexamina samt läkar- och tandläkarexamina. Vidare angavs krav på minsta antal examina omfattande minst 120 poäng.

För varje lärosäte angavs det högsta antalet helårsstudenter varje budgetår som kunde ge ersättning. Vidare angavs för vart och ett av fem utbildningsområden eller grupper av utbildningsområden – humaniora/samhällsvetenskap/juridik/teologi, naturvetenskap/teknik/farmaci/vård, odontologi, medicin, undervisning respektive övrigt, som omfattande bl.a. journalist- och bibliotekarieutbildning – det högsta antal helårsprestationer som kunde ge ersättning under treårsperioden (s.k. deltag). Detta var en betydligt

⁷ Proposition om högre utbildning för ökad kompetens. Prop. 1992/93:169, s. 14-15.

mindre finfördelad indelning än vad som angivits i propositionen och blev den indelning som kom att användas i resurstilldelningssystemet.

Vidare angavs för varje budgetår vilken sammanlagd ersättning som universitetet/högskolan högst kunde erhålla – takbeloppet. Takbeloppet var lägre än den ersättning som skulle följa av summan av de samtidigt angivna högsta antalen helårsstudenter och helårsprestationer inom varje utbildningsområde (deltaken). Takbeloppet kunde uppnås genom flera olika – lokalt beslutade – kombinationer av studentantal och helårsprestationer inom de olika utbildningsområdena. Däremot var det således olönsamt att försöka uppnå alla maximitäl i utbildningsuppdraget.

Sedan det nuvarande systemet infördes budgetåret 1993/94 har de konkreta restriktionerna i utbildningsuppdragen till universitet och högskolor successivt blivit färre. Till exempel har de s.k. deltaken avskaffats.

I utbildningsuppdragen anges nu vissa mål för antalet examina under pågående och därpå följande treårsperiod samt som planeringsförutsättning vissa mål för antalet examina under den därefter följande treårsperioden. Examensmål anges för närvarande för följande fem examina, magisterexamen, som är en generell examen, samt apotekarexamen, civilingenjörsexamen, grundskolläroaren 4–9 och gymnasieläroaren, som alla är yrkesexamina.

I utbildningsuppdragen anges vidare mål för det totala antalet helårsstudenter och för antalet helårsstudenter inom naturvetenskapliga och tekniska utbildningsområden. Utbildningsuppdragen anger således inte längre några krav på helårsprestationer.

En indirekt ekonomisk styrning sker genom förändring av takbeloppen och förändring av krav på minsta antal helårsstudenter. Den resurs per helårsstudent som kan räknas fram genom förändringarna anger vilket område lärosätet har möjlighet att satsa på.

Med utgångspunkt från de s.k. deltaken från 1993 har höjning av takbeloppen och målangivelser i regleringsbrevet lett till stora förändringar i utbildningsutbudet; såväl inriktning som lokaliserings. Statsmakternas kraftiga prioritering av utbildning inom naturvetenskap och teknik har lett till att lärosätenas utbildningsprofiler⁸ (relativ fördelning av utbildningen på utbildningsområden) har förändrats – i en hel del fall dramatiskt. Naturvetenskaplig och teknisk utbildning har på riksnivå ökat sin relativa andel från 30 % 1994/95 till 37 % budgetåret 1999. Humanistisk-samhällsvetenskaplig (HSJT) utbildning har

⁸ Vi använder här och i fortsättningen begreppet utbildningsprofil i betydelsen ett lärosätes relativa fördelning av helårsstudenter på olika utbildningsområden. Innebörden skall inte förväxlas med begreppet forskningsprofil.

minskat sin andel från 53 % till 48 %. 1994/95 hade 5 lärosäten 50 % eller fler av sina studenter i naturvetenskaplig och teknisk utbildning. År 1999 var det 8. Humanistisk och samhällsvetenskaplig utbildning har minskat även i absoluta tal vid universiteten i Göteborg, Stockholm, Lund och Örebro.

1994/95 svarade tre lärosäten för drygt 50 % av den tekniska utbildningen; nämligen Chalmers, KTH och Lunds universitet. 1999 hade deras relativa andel sjunkit till 39 %. 1994/95 hade 8 lärosäten drygt 75 % av utbildningskapaciteten för teknik. 1999 var det 12. 1994/95 svarade 6 lärosäten för nästan 60 % av den naturvetenskapliga utbildningen. De hade ca 10 % vardera. 1999 hade de 6 minskat sin relativa andel till 48 %, men antalet naturvetarstudenter totalt i landet hade ökat med 38 % eller drygt 10 000 helårsstudenter

1994/95 fanns 54 % av den samhällsvetenskapliga utbildningen vid universiteten i Stockholm, Göteborg, Lund Uppsala och Umeå. 1999 hade deras relativa andel minskat till 45 %. Även i absoluta tal hade universiteten minskat med drygt 3 500 helårsstudenter. Samma universitet hade 1994/95 69 % av den humanistiska utbildningen. 1999 hade deras relativa andel sjunkit till 59 %. I absoluta tal hade den humanistiska utbildningen vid dessa universitet minskat med drygt 3 000 helårsstudenter. Humaniora totalt i landet hade ökat med drygt 1 500. Utbildningens koncentration har således minskat inom dessa områden.

Karlskrona/Ronneby har stärkt sin NT-profil genom att den relativa andelen för naturvetenskap och teknik ökat från 53 till 67 %. Skövde har ökat från 34 till 61 % I båda fallen har utbildningskapaciteten i absoluta tal mer än fördubblats. Även Örebro har mer än fördubblat sin kapacitet inom naturvetenskaplig och teknisk utbildning. I relativa tal har ökningen varit från 14 % till 29 %. Tabellmaterialet finns i bil. 3.⁹

Utbildningsuppdragen innehåller också allmänt formulerade – dvs. utan uttrycklig kvantitativ precisering – krav på förändringar av studentantalet inom vissa områden: ökat antal studenter inom bl.a. naturvetenskap och teknik, minskat antal studenter inom bl.a. barn- och ungdomspedagogisk utbildning och läkarutbildning.

Utbildningsuppdragen innehåller allmänt formulerade krav på förändringar av andelen män och kvinnor inom områden med ojämn könsfördelning (naturvetenskapliga och tekniska utbildningar respektive lärar-, vård- och farmaciutbildningar).

⁹ Den starka tillväxten av utbildningskapaciteten för naturvetenskap och det faktum att andra områden blivit mer teknikinriktade har sannolikt lett till att definitionen av utbildningsområdena naturvetenskap och teknik något förändrats.

Statsmakterna ger ett inte oväsentligt antal ytterligare riktlinjer som inte är uttryckta i kvantitativa termer. Dessa kan vara synnerligen omfattande och krävande (t.ex. ”anpassa utbildningsutbudet i riktning mot områden där behovet av välutbildad arbetskraft bedöms öka”) eller av mer marginell karaktär (t.ex. ”ordna undervisning i svenska för utomnordiska gäststudenter”).

Varken examensmål eller helårsstudenter, dvs. innehållet i utbildningsuppdragen, är emellertid vad som faktiskt avhandlas inom utbildningspolitiken. Den fokuserar i stället numera helt på begreppet ”platser”. ”Plats” fanns och finns emellertid egentligen inte i resurssystemet men tolkades som en sammanfattande beteckning på helårsstudent + helårsprestation. Som mål för utbildningspolitiken i den utbildningspolitiska debatten har vidare satts upp att minst hälften av varje ungdomskull skall ha inlett högskolestudier före 25 års ålder.¹⁰ Den övergripande utbildningspolitiska målsättningen gäller således att öka antalet nybörjarplatser för ungdomar under 25 år – en faktor som inte alls finns med i statsmakternas mål för lärosätena.

Det kan således konstateras att utbildningspolitiken och utbildningsuppdragen inte är kongruenta. Utbildningspolitikens ”platser” återfinns inte direkt i utbildningsuppdragen, även om de ingår i kraven på antal helårsstudenter. Omvänt förekommer inte utbildningsuppdragens målangivelser i utbildningspolitiken, på det sätt som de kommer till uttryck i den politiska presentationen och i den offentliga debatten.

Begreppet ”ökat platsantal”, som används inom utbildningspolitiken, är sannolikt oklart för många. Det uppfattas förmodligen ofta som ”ökat antal nya studenter” eller möjligen ”ökat antal studenter”. Nya ”platser” säger emellertid ingenting om hur mycket antagningen av eller det totala antalet studenter kommer att öka. Utökat platsantal kan uppfyllas t.ex. genom att redan inskrivna studenter ökar sin studieintensitet (studerar för fler poäng än tidigare).

3.1.4 Underlaget för mål och resultatkrav

Mål- och resultatkraven för högre utbildning presenteras i budgetpropositionen (BP). Beredningsprocessen inom regeringskansliet kan kort beskrivas på följande sätt:

Redan före jul år 0 färdigställs ett underlag (bud-PM) för diskussion om innehållet i vårpropositionen (VÅP:en). Underlaget används främst i diskussionerna med finansdepartementet. I praktiken läses vissa ramar

¹⁰ BP 1999/2000:1 utgiftsområde 16, s. 95.

därmed tidigt under våren. Vårpropositionen läggs fram av regeringen i april och beslutas av riksdagen före sommaren. I VÅP:en fastställs ramar för utgiftsområdena, men inte fördelningen inom ramarna.

Parallellt med arbetet med VÅP:en pågår beredningen av budgetpropositionen inom departementet. I BP presenteras uppdragen till universitet och högskolor. Numera kommenteras också några resultat. Budgetpropositionens innehåll läses i väsentliga delar senast omkring midsommar. BP framläggs under andra halvan av september år 1. Med utgångspunkt från budgetpropositionen och riksdagens beslut utformas regleringsbrevet, som är färdigt vid nyår och som reglerar år 2.

Under denna planeringscykel arbetar regeringskansliet med följande underlag som erhållits eller begärts in från lärosätena:

- 1 mars lämnar lärosätena in budgetunderlaget, som avser de kommande fyra åren med tyngdpunkt på år 2. Budgetunderlaget spelade under de första åren efter reformen en relativt undanskymd roll, men ökar i betydelse.
- 1 mars inlämnar lärosätena senast årsredovisningen för år 0.
- Under senvåren år 1 hålls numera muntliga överläggningar med varje lärosäte för sig. Överläggningarna avser främst verksamheten år 2.

Var tredje år är beredningen mera omfattande, eftersom den övergripande planeringen sker i treårscykler. Framför allt arbetet med lärosätenas budgetunderlag påverkas av detta.

Vid våra intervjuer med departementstjänstemän i utbildningsdepartementet har det tydligt framgått att dessa tre underlag: budgetunderlaget, årsredovisningarna och de muntliga överläggningarna har överlägset störst betydelse i den reguljära budgetprocessen. Därutöver förekommer enskilda rapporter, som kan ge anledning till akuta insatser. Men det finns också annat material och andra rapporter som påverkar. Sådana spelar emellertid störst roll för att skapa bilden av den enskilda högskolan. Dessa kan också påverka budgetbesluten.

Det finns inom utbildningsdepartementet tjänstemän som är kontaktpersoner mellan departementet och det enskilda lärosätet. En enskild tjänsteman kan vara kontaktperson för ca 3 högskolor.

Kontakterna inom ramen för budgetdialogen mellan regeringskansliet och det enskilda lärosätet betecknas som goda, men otillräckliga. Detta är en kapacitetsfråga.

Regeringens förslag till riksdagen i budgetpropositionen och andra propositioner är oftast mycket kortfattat motiverade, i den mån motiveringar över huvud taget redovisas.

Regeringens propositioner om anslag till universitet och högskolor innehåller således i regel inte någon uttrycklig motivering varken för de samlade verksamhetsnivåerna, för fördelningarna mellan olika områden eller mellan olika lärosäten eller för verksamhetsinriktningen vid de enskilda lärosätena.

Propositionerna innehåller kortfattade och summariska redovisningar av vilka resultat universitet och högskolor uppnått. Regeringen redovisar inte vilka slutsatser man dragit av verksamhetsresultaten i förhållande till givna mål.

Motiveringar för nivån på t.ex. examensmålen anges inte. Förändringar i fråga om vilka examina som omfattas av målangivelser har heller inte motiverats inför riksdagen. Det gavs t.ex. ingen motivering för de förändringar i fråga om examenskraven (krav på magisterexamina i stället för kandidatexamina bl.a.) i målangivelserna som gjordes år 1997.

Regeringens slutsatser förefaller ofta ha varit ganska löst grundade. Som exempel kan ges följande citat: "Företrädare för arbetslivet har framhållit det stora behovet som föreligger av civilingenjörer med olika inriktning. Därför måste antalet civilingenjörer som examineras under de kommande åren fortsätta att öka."¹¹ Någon ytterligare argumentation förekom inte i detta sammanhang.

3.1.5 Vilka krav på lärosätena ligger i examensmålen?

Kravet på ett angivet antal yrkesutbildningsexamina i utbildningsuppdragen, innebär i realiteten ett krav på antagning av ett visst antal nybörjare till berörda utbildningar. Utbildningen måste vidare läggas upp så att tillräckligt många studenter klarar av studierna. Målen kan inte uppnås utan viss ställtid. Antagningsomgångar av tillräcklig storlek måste ha hunnit gå igenom utbildningen.

I svaren på utredningens enkät och vid utredningens överläggningar med lärosätesföreträdare framhölls att statsmakterna inte alltid tar tillräcklig hänsyn till den tid som behövs för att kunna uppnå examensmålen. Examensmålen har således, t.ex. för civilingenjörsexamen, höjts snabbare än vad som är möjligt att genomföra med hänsyn till antagning och utbildningarnas längd. Inte minst tidsaspekten måste beaktas vid målanalys och måldiskussion.

Examenskraven i fråga om en generell examen som magisterexamen ställer också krav på antagningens omfattning och inriktning. Framför

¹¹ Prop. 1998/99:100.

allt ligger i dessa examenskrav dock krav på att lärosätena ska anordna tillräckligt antal C- och D-kurser.

Från lärosätenas sida framhålls, bland annat i svaren på utredningens enkät, att utbildning på påbyggnadsnivå, dvs. i form av C och D-kurser är en hjärteangelägenhet, inte minst genom att den ger basen för forskarutbildning. Det finns således, enligt företrädarna för universitet och högskolor, obetydlig risk för att inte universitet och högskolor själva skulle svara för ett tillräckligt utbildningsutbud på påbyggnadsnivå.

3.1.6 Statsmakternas mål i den lokala planeringen

Utredningen har i sin enkät till universitet och högskolor bland annat ställt frågor om hur mål beaktas i lärosätenas interna planering. Svaren visar att statsmakternas utbildningsuppdrag, både vad avser mål för examina och helårsstudenter m.m. och vad avser de särskilda åtaganden, genomgående tas till utgångspunkt för den lokala planeringen.

Lärosätenas respekt för statsmakternas målangivelser kan vara så stor att dessa beaktas även sedan statsmakterna upphört med att ge föreskrifter om examensmål. I svaren på utredningens enkät angavs således från vissa högskolor att de fortfarande planerar utifrån examensmål som statsmakterna tidigare angivit, trots att de berörda lärosätena inte längre får examensmål satta av statsmakterna. Det synes vara en allmänt utbredd uppfattning att lärosätenas ledningar lojalt försöker följa statsmaktens anvisningar och målangivelser.

Den lokala proceduren vid flertalet lärosäten är, schematiskt beskrivet, den att styrelsen i sitt beslut om budget och verksamhetsplanering för vidare statsmakternas mål och andra krav till berörda fakultetsnämnder eller motsvarande organ. Fakultetsnämnder eller motsvarande organ fördelar i sin tur mål och resultatkrav och andra uppdrag mellan berörda institutioner.

De flesta lärosäten har ett eller flera särskilda åtaganden. Även dessa beaktas mycket noga i den interna planeringen. Proceduren är i huvudsak densamma som vid fördelningen av ansvar för examensmål m.m.

Lärosätena skiljer sig åt med avseende på graden av intern decentralisering och delegering. Ett exempel på detta är behandlingen av lokalkostnaderna. Medel för gemensamma kostnader, bibliotek och lokalkostnader sätts vid vissa lärosäten av centralt, vid andra på fakultets/områdesnivå och vid andra, slutligen, är det den enskilda institutionen som ansvarar för kostnaderna. Av universiteten torde Göteborgs ha den längst gående delegationen av beslut vad beträffar personal- och

ekonomifrågor (institutionsnivån), medan t.ex. Stockholms universitet i varje fall i administrativt avseende ofta har en central beredning.

Det är självfallet skillnader mellan lärosätena när det gäller såväl det interna ekonomiska systemet som de planeringsprocesser som tillämpas. Allmänt kan dock sägas att processerna har utvecklats till att – om än i varierande grad – i högre utsträckning bli inriktade på verksamhetsmål och resultat. Den ekonomiska redovisningen har dock en tendens att dominera. Nyckeltal behövs men har inte utvecklats i tillräcklig utsträckning.

Nedan visas översiktligt några exempel på planeringsprocessen.

Mälardalens högskola

Budgetunderlaget till utbildningsdepartementet uttrycker en grovplanering för det kommande årets verksamhet och används i den interna diskussionen tills det stäms av mot budgetpropositionen i september. Efter beredning i förvaltningen ger styrelsen ramar till rektor, utbildningsnämnd, fakultetsnämnd samt för lokaler, bibliotek, förvaltning och övrigt högskolegemensamt. Ramarna till forskning och grundutbildning sätts *efter* avsättning till såväl lokaler som övrigt högskolegemensamt.

Den ram som styrelsen beslutar om för grundutbildning överförs alltså till grundutbildningsnämnden, som efter samråd med prefektgruppen beslutar om budget och planeringstal för institutionsnivån.

Luleå tekniska universitet.

Vid Luleå tekniska universitet har nyligen införts en intern styrmodell som sammanför mål- och resultatstyrning av verksamheterna till en enhet.

Lokalt innebär modellen att universitetsstyrelsen i maj fattar ett *inriktningsbeslut* om verksamheten nästkommande år på basis av kända propositioner, universitetets strategiska mål samt uppföljningen av verksamhetsuppdragen.

Därpå följer en intern dialog som utmynnar i *planeringsförutsättningarna*. Dessa tillsammans med budgetpropositionen och den egna verksamhetsplanen på resp resultatenhet ger underlag för att skissera enhetens *verksamhetsuppdrag* för nästkommande år i dialog med universitetsledningen. Resultatet i form av verksamhetsuppdrag och budget föreligger klart före jul, men fastställs formellt av rektor i januari.

Då budgeten fastställts i januari påbörjas uppföljningen. Mera formaliserad sådan sker i april, juni och september.

I centrum för den interna styrmodellen står verksamhetsmål, verksamhetsuppdrag och kommunikation.

3.1.7 Styrelsernas roll

Vårt allmänna intryck av styrelsernas roll är att de under den inledande perioden efter 1993 varit förhållandevis passiva i den interna mål- och resultatstyrningen, men att aktiviteten ökar. Aktiviteten har hittills varit störst beträffande grundläggande utbildning, men ökar beträffande forskning och forskarutbildning. Vid de ordförandeträffar utredningen arrangerat har framhållits att styrelsens roll framför allt är att planera långsiktigt.

Vad beträffar styrelsens möjligheter yttrades att författningen medger att styrelsen kan ta sig ett ”skräckinjagande” stort inflytande om den vill ta det. Det finns också stor kunskap samlad i styrelserna.

Man menade dock att dialogen med utbildningsdepartementet var underutvecklad och hade förvånats över att inte fler initiativ hade tagits från departementshåll.¹²

3.1.8 Hur har målen uppfyllts?

Utbildningsuppdragens målangivelser m.m. utgör således utgångspunkter för den lokala planeringen. Innebär det också att alla mål uppnås? Här är svaret nej.

Utfallet på nationell nivå för planeringsperioden 1997–99 av de examensmål som angetts i regleringsbrevet blev som följer:

Examensmål och utfall för planeringsperioden 1997–99

| Examina | Mål | Utfall | Differens |
|---------------------------|--------|--------|-----------|
| Magisterexamina | 14 155 | 15 955 | +1 800 |
| Apotekarexamina | 280 | 230 | -50 |
| Civilingejörsexamina | 10 700 | 10 601 | -99 |
| Grundskollärarexamina 4-9 | 4 000 | 3 058 | -943 |
| Gymnasielärarexamina | 2 950 | 3 027 | +77 |

Källa: NU-databasen, HSV

¹² En särskild utredning om Högskolans ledning pågår med prof. Janne Carlsson som enmansutredare. Den skall publiceras under andra halvan av oktober.

Examenskraven för grundskollärorexamen 4–9 uppnåddes inte alls. Utfallet var nära 24 % under målet. Apotekarexamen låg drygt 17 % under målet. Utfallet för civilingenjörsexamina avvek dock med knappt 1 % från målet och gymnasielärorexamen med 3 %. Magisterexamen överträffades med 1 800 eller med 13 %. Variationerna mellan lärosätena i utfall var stora.

Universitet och högskolor har sammantaget haft och har ett större antal studenter än vad som ligger i utbildningsuppdragen. Detta var särskilt tydligt under den första planeringsperioden efter 1993. Skillnader finns här dock mellan de enskilda lärosätena. Huvuddelen av lärosätena har svårigheter att få tillräcklig rekrytering för att kunna nå upp till målen i fråga om antal helårsstudenter inom naturvetenskap och teknik.

De särskilda åtagandena däremot är ofta relativt avgränsade uppdrag, som lärosätena i regel kan uppfylla.¹³

3.1.9 Takbeloppen som styrfaktor

Statsmakterna anger för varje lärosäte och budgetår vilket anslagsbelopp som maximalt kan betalas ut enligt resurstilldelningssystemet, s.k. takbelopp. Takbeloppet är inte formellt ett ”mål”. Med de restriktioner som ligger i statsmakternas mål i fråga om examina och helårsstudenter, har de enskilda lärosätena frihet att *aktivt* välja en total verksamhetsvolym som understiger takbeloppet. Denna möjlighet har dock, i varje fall hittills, inte utnyttjats av något lärosäte.

Utredningens enkät till universitet och högskolor visar att takbeloppen har synnerligen stor betydelse för lärosätenas planering och verksamhet. I själva verket kan takbeloppen ses som den enskilda faktor som är i särklass mest styrande för lärosätenas planering och verksamhet.

Samtliga universitet och högskolor strävar således efter att verksamhetens omfattning och inriktning ska vara sådan att takbeloppet uppnås. På grund av osäkerhet om hur det nya systemet skulle komma att fungera gjorde de flesta lärosätena under de första åren med det nya resurstilldelningssystemet förhållandevis stora överintag av studenter för att garantera att takbeloppet skulle nås. Detta kom i sin tur att leda till en överproduktion, dvs. betydligt fler helårsstudenter och helårsprestationer än vad som rymdes inom takbeloppet.¹⁴ Enligt reglerna för

¹³ Undantaget är NT-svux.

¹⁴ Takbeloppet överskreds t.ex. 1997 med 685 mkr enligt Utbildningsdepartementet.

resurstilldelningssystemet är det tillåtet att föra över såväl s.k. överproduktion som icke utnyttjade medel upp till takbeloppen.¹⁵ Denna reserv bokförs inte som en fordran men fungerar ändå som en sorts buffert.

Överproduktionen har successivt minskat till följd av förbättrad planering inom lärosätena. Inte oväsentligt i detta sammanhang har därtill varit den uppmärksamhet som ägnats överproduktionen och dess eventuella risker för utbildningskvaliteten. Sökandetrycket från studenter har också minskat.

År 1998 och 1999 nådde flera lärosäten inte upp till sina takbelopp, trots möjligheten att utnyttja tillgodohavanden från överproduktionen under tidigare år (se avsnitt 4.1.6).

3.1.10 Incitament och hinder

I direktiven till utredningen frågas efter incitament och hinder för att statsmakternas mål ska kunna uppfyllas.

3.1.10.1 Incitament

Resurstilldelningssystemet innebär att lärosätena tilldelas resurser endast för faktisk verksamhet, dvs. för studenter som deltar i utbildning och för de resultat i form av avlagda poäng som studenterna uppnår. Resurstilldelningssystemet ger således ekonomiska incitament.

Inga ekonomiska incitament är dock direkt kopplade till examensmålen. (Men det krävs självfallet ett antal helårsstudenter och helårsprestationer med ersättning för att uppnå examensmålen.) Den ambition att uppnå takbeloppen, som samtliga universitet och högskolor har, anger att de ekonomiska incitamenten är en stark styrfaktor.

Det finns dock självfallet också andra incitamentsstrukturer än resurstilldelningen. De incitament som ligger i den professionella stoltheten, att göra ett bra jobb, att svara för en utbildning som har hög kvalitet, att ha ett gott namn och rykte, får till exempel definitivt inte underskattas. Det professionella ansvaret avspeglas bland annat i det omfattande utbudet av kurser på C- och D-nivå, som ges trots att det i snäv mening inte är ekonomiskt lönsamt.

¹⁵ Regleringsbrev för budgetåret 2000 avseende gemensamma bestämmelser för universitet och högskolor m.m. s. 10. Det ackumulerade belopp som får föras vidare utan regeringens särskilda medgivande är 10 % av takbeloppet.

3.1.10.2 Hinder

I utredningens enkät till universitet och högskolor pekar lärosätena närmast enstämmt på svårigheterna att rekrytera studenter inom naturvetenskap och teknik som det främsta hindret för att uppnå statsmakternas mål. Lärosätena framhåller också att de själva har begränsade möjligheter att påverka denna rekrytering. Problemet är att det är för få som läser naturvetenskap och teknik på gymnasienivå.

I samband med utredningens enkät framhölls också att det, om inte nu så i varje fall i framtiden, kan bli svårt att över huvud taget uppnå examensmål, vilka dessa än må vara, eftersom studenterna i ökande utsträckning tenderar att lämna studierna utan formell examen.¹⁶

Som hinder för att uppnå målen har vidare framhållits att det kan ta tid att rekrytera lärare och att utveckla nya utbildningar, vilket kan ge svårigheter att nå upp till mål som satts med för korta tidsramar.

Några lärosäten pekar också på trögheter i universitetens och högskolornas organisation och i ramvillkoren för verksamheten, t.ex. bindningar i personal och lokaler.

3.2 Bedömningar och förslag

3.2.1 Mål och resultatstyrning

Tanken att statlig verksamhet skall styras genom att statsmakterna formulerar mål och följer upp resultat har omväxlande kallats målstyrning, målrelaterad styrning och mål- resultatstyrning. Mål- och resultatstyrningen började införas i slutet av 1980-talet. Syftet var att stärka den politiska ledningen över förvaltningen, men också att öka effektiviteten i statsförvaltningen. Tankegången var att riksdagen skulle besluta om effektmålen, dvs. vilka effekter skulle uppnås inom ett politikområde, och regeringen om verksamhetsmålen och begära in den information som krävs för att bedöma om målen uppnåtts och redovisa detta för riksdagen. Myndigheterna gavs stor frihet att besluta om hur målen skulle nås. På detta sätt skulle rollfördelningen mellan riksdag, regering och myndigheter renodlas.

Mål- och resultatstyrningen syftar således till delegering och mindre detaljstyrning av förvaltningen samtidigt som kraven på resultatinformation ökar.

¹⁶ Enligt HSV:s årsrapport för 1998 ökar inte utfärdade examensbevis i samma takt som ökningen av utbildningskapaciteten. Som förklaring har angivits förlängda examina och därmed studietider. Denna förklaring är dock inte tillräcklig (Årsrapport 1998 s. 32).

Förvaltningspolitiska kommissionen framhöll att förändringar av förvaltningens funktion och inriktning endast till en del är knutna till förändringar i budgetprocessen och därmed till mål- och resultatstyrningsstrategien. Även den informella styrningen spelar stor roll.

Emellertid lämnade regeringen en proposition om styrning av statlig verksamhet 1998 och ansåg att inriktningen av resultatstyrningen i huvudsak skall ligga fast. Men resultatstyrningen bör vidareutvecklas och förbättras. Det är särskilt viktigt att resultatstyrningen är flexibel och anpassad till skilda förutsättningar för olika myndigheter. I vissa avseenden bör resultatstyrningen kunna förenklas. Myndigheterna skall åsättas realistiska mål och redovisningen skall anpassas till regeringskansliets möjligheter att dra nytta av informationen. Delegeringen av befogenheter, som är en väsentlig del i resultatstyrningen, ställer även i fortsättningen höga krav på en god uppföljning, rapportering och kontroll av vilka resultat som uppnåtts. Behovet av en förbättrad dialog mellan myndigheter och departement som ett viktigt led i resultatstyrningen underströks i propositionen, som också blev riksdagens beslut.¹⁷

3.2.2 Mål- och resultatstyrning i statsförvaltningen i teorin

Mål- och resultatstyrning sker inom ramen för den årliga statliga budgetprocessen. I teorin skall systemet fungera på följande sätt:

Riksdagen beslutar om statsutgifterna samt de organisatoriska och ekonomiska ramarna för olika ändamål.

Regeringen styr myndigheterna på grundval av riksdagsbesluten. Regeringen styr formellt genom regleringsbrev, särskilda regeringsbeslut och uppdrag samt genom val av ledningsform och utnämning av verkschef och styrelse. Därtill kommer den allt viktigare informella dialogen mellan regeringskansliet och myndigheterna.

Myndigheterna åiterrapporterar till regeringen genom årsredovisningarna. Regeringen åiterrapporterar till riksdagen bl.a. genom budgetpropositionen.

Enligt förordningen om myndigheters årsredovisning och anslagsframställning skall myndigheters verksamhet delas in i verksamhetsgrenar. För varje verksamhetsgren skall det finnas verksamhetsmål, som skall beslutas av regeringen. Verksamhetsmålen skall ha sin grund i de övergripande målen som riksdagen ytterst beslutar om. För varje

¹⁷ Riksdagens revisorer: Förslag till riksdagen 1997/98: RR7. Prop. 97/98:136 s. 42 ff SOU 1997:57.

verksamhetsmål skall myndigheten fastställa mätmetoder och resultatmått för att följa upp verksamheten och redovisa resultat.¹⁸

Viktiga ingredienser i teorin är formulering av realistiska mål, korrekt mätning och bedömning av resultat, granskning av kvaliteten i verksamheten samt inte minst kommunikationsprocessen i form av resultatdialog.¹⁹

I vårt uppdrag ligger:

- att bedöma om nuvarande mål- och målformuleringar tillfredsställer systemkraven.
- att definiera nya indikerade mål (t.ex. mål som avser nybörjarkategorier som åldersgrupper eller mål för social och etnisk mångfald).
- att föreslå en gränsdragning mot det nya systemet för kvalitetsutvärderingar av utbildningarnas innehåll och förmedling.
- att föreslå hur mål och måloppfyllelser skall mätas, hanteras och kommuniceras.

3.2.3 Utbildningspolitiken ger målen

Målen i sak för den grundläggande högskoleutbildningen är uttryck för innehållet och prioriteringarna i utbildningspolitiken. Av regeringen fastställda mål och detaljeringsgraden i målen ger också uttryck för rollfördelningen mellan statsmakten och myndigheter, i det här fallet mellan statsmakten och universitet och högskolor.

Utbildningspolitiken grundas på de politiska beslutsfattarnas övergripande bedömningar och värderingar. Politiken kan och ska självfallet inte i sig styras av något mer eller mindre självreglerande system. Rollfördelningen mellan statsmakter och myndigheter är inte heller den en systemfråga utan en fråga, som utifrån övergripande bedömningar och värderingar avgörs på olika sätt från tid till annan.

För att vidareföra de politiska intentionerna till planering och verksamhet behövs adekvat utformade ”styrsystem”. Styrsystem ska vara utformade så att de kan ge klara uttryck för politiska prioriteringar men samtidigt ge utrymme för myndigheternas egna beslut. Mål- och resultatstyrningssystemet är ett uttryck för detta.

Ett viktigt syfte med införandet av detta system för styrning av den högre utbildningen 1993 var att öka lärosätenas frihet och ansvar. Men meningen var naturligtvis inte att statsmakterna därmed skulle släppa

¹⁸ Förordning om myndigheters årsredovisning och anslagsframställning 1993:134 och 1996:882.

¹⁹ Riksdagens revisorer rapport 1996/97:11. Analys och användning av resultat i regeringkansliet kap. 4.

ansvaret för det samlade utbildningsutbudet. Detta framgår klart av regeringens proposition, där det nya systemet presenterades: ”Statsmakternas ställningstaganden bör därför i allmänhet vara mycket mer övergripande än dagens detaljerade beslut om planeringsramar. Dessutom bör de vara mer inriktade på presterade resultat än på antalet nybörjarplatser. Regeringen och riksdagen bör dock noga följa utvecklingen när det gäller utbildningsutbudet vid universitet och högskolor”.²⁰

Vid våra kontakter med företrädare såväl för den centrala politiska nivån som för lärosätena har det visats stor uppslutning kring uppfattningen att i ökad utsträckning decentralisera beslut om högskoleutbildningen till universitet och högskolor.

Enligt vår mening måste dock statsmakterna ha ett samlat ansvar för en för samhället så väsentlig verksamhet som den högre utbildningen. Ett sådant samlat ansvar förutsätter i sin tur ansvar för vissa centrala beslut och sätter vissa gränser för decentraliseringen.

Statsmakterna måste således svara för vissa övergripande avvägningar. Dessa avvägningar ska ge uttryck för det som bedöms vara utbildningspolitiskt relevant. Statsmakterna fastställer därmed befogenheter och utformar spelregler som preciserar statsmakternas mål för uppläggning och genomförande av utbildning och forskning. Detta är i själva verket hela mål- och resultatsystemets huvudprocess. Den ”ägs” av statsmakten här representerad av utbildningsministern.

Den närmare utformningen av verksamheten och den inre organisationen ska däremot vara universitetens och högskolornas sak.

3.2.4 Statsmakternas mål för den grundläggande högskoleutbildningen

3.2.4.1 Examensmål

Sammanlagt finns det nu 48 examina angivna i högskoleförordningens examensordning, tre generella examina och 45 yrkesexamina. De är

Generella examina

Magisterexamen
Kandidatexamen
Högskoleexamen

²⁰ Prop. 1992/93:1 s. 71.

Yrkesexamina

Apotekarexamen
Arbetssterapeutexamen
Arkitektexamen
Barnmorskeexamen
Barn- och ungdomspedagogisk examen
Bildlärarexamen
Brandingenjörsexamen
Civilingenjörsexamen
Flyglärarexamen
Folkhögskollärarexamen
Grundskollärarexamen
Gymnasielärarexamen
Hushållslärarexamen
Idrottslärarexamen
Högskoleingenjörsexamen
Juris kandidatexamen
Konstnärlig högskoleexamen i dans
Konstnärlig högskoleexamen i konst och design
Konstnärlig högskoleexamen i musik
Konstnärlig högskoleexamen i scen och medier
Logopedexamen
Läkarexamen
Maskinteknikerexamen
Musiklärarexamen
Optikerexamen
Organistexamen
Psykologexamen
Psyko­terapeutexamen
Receptarieexamen
Sjukgymnastexamen
Sjuksköterskeexamen
Sjöingenjörsexamen
Sjökaptensexamen
Slöjdlärarexamen
Social omsorgsexamen
Socionomexamen
Specialpedagogexamen
Styrmansexamen
Studie- och yrkesvägledarexamen
Tandhygienistexamen
Tandläkarexamen

Teologie kandidatexamen
Yrkesteknisk examen

Som redovisats anger statsmakterna för närvarande examensmål för fem av dessa examina, en generell examen – magisterexamen – och fyra yrkesexamina – apotekarexamen, civilingenjörsexamen, grundskollärarexamen 4–9 och gymnasielärarexamen.

Att statsmakterna skall ange examensmål för alla eller ens de flesta examina, som finns angivna i högskoleförordningen, är varken realistiskt eller ändamålsenligt. Det skulle bl.a. innebära en alltför ingående reglering av utbildningsutbudet från statsmakternas sida.

Högskoleförordningens föreskrifter om examina är heller inte primärt tänkta som instrument för styrning av utbildningsutbudets dimensionering. De är motiverade av behovet att ange vissa standardkrav och – som ett specialfall av detta – de behov som inom vissa områden – framför allt vårdområdet – följer av behörighetsföreskrifter för yrkesutövning.

Hur många och vilka examina som avläggs är långt ifrån enbart beroende av respektive lärosätes planering och insatser. Examensmålen för yrkesexamina förutsätter självklart att universitetet eller högskolan tar in minst så många studenter som krävs för att uppnå målen. De förutsätter också att lärosätet har en väl fungerade utbildning inom respektive yrkesutbildningsexamens område. Men detta garanterar ändå inte att examensmålen uppnås. Av olika skäl kan studenterna lämna lärosätet innan de nått fram till examen. De kan t.ex. börja arbeta eller de kan byta lärosäte, så att examen slutligen tas ut någon annanstans än vid det lärosäte som svarat för antagning och stora delar av utbildningen. De kan också läsa längre än till minimikraven för examen. Universitet och högskolor har inte – och kan självfallet inte ha – instrument för att helt styra studenternas agerande.

Den reella innebörden av kravet på magisterexamina är, som framhållits tidigare, framför allt krav på universitet och högskolor att ha en viss minsta omfattning på kursutbudet på påbyggnadsnivå. Flertalet magisterexamina avläggs – och är tänkta att avläggas inom de områden där utbildningen huvudsakligen formas genom studenternas egna successiva val av kurser.

Graden av måluppfyllelse varierade starkt mellan lärosätena för perioden 1997–99. Skälen för detta synes vara dels att målen i flera fall var orealistiskt satta (såväl uppåt som nedåt) dels att examensbenägenheten tenderar att minska.

Enligt lärosätenas svar på vår enkät och kommentarer vid utredningens besök finns uppenbarligen en tendens att studenterna inte längre är intresserade av att ta ut examen. Lämpligheten av att univer-

sitet och högskolor ”tvångsexaminerar” studenter, som uppfyller de formella examenskraven, kan ifrågasättas.

I principen om mål- och resultatstyrning, som generellt gäller för den statliga verksamheten, ligger att statsmakterna sätter mål för vad som kan betraktas som resultatet av verksamheten. För den grundläggande högskoleutbildningens del är slutresultatet framgångsrikt genomförd utbildning, dokumenterad i form av avlagda examina eller på annat sätt. Teoretiskt och principiellt är mål och resultatkrav formulerade i ”output-termer” som antal examina att föredra framför mål av ”input-karaktär” som antal nybörjare. Men, som vi redovisat ovan, finns uppenbara begränsningar i eller nackdelar med examina som kvantitativa mål. Detta utesluter emellertid inte att examensmål även i fortsättningen bör användas tillsammans med andra mål.

En fortsatt styrning med examensmål bör kunna utgå från en politisk diskussion kring omfattningen och inriktningen av högskoleexamina. Men examensmålen måste ges uttrycklig motivering i analyser av arbetsmarknadssituation och studentefterfrågan samt i politiska prioriteringar av önskvärd utveckling av det svenska samhället.

Det förekommer att universitet och högskolor inte anordnar utbildning inom alla områden inom vilka man har rätt att utfärda examina. Om statsmakterna vill garantera att alla examina förekommer inom det samlade utbildningsutbudet kan lärosäten som särskilt åtagande få i uppdrag att ge utbildning för en viss examen. Rätten att utfärda en viss examen skulle också kunna villkoras, så att den förfaller om berört lärosäte inte utnyttjat den under till exempel en femårsperiod.

Enligt vår mening bör examensmål uppsättas för ett fåtal yrkesexamina. Mål för generella examina kan begränsas till magisterexamina. För vilka examina examensmål ska anges bör avgöras i samband med den återkommande flerårsplaneringen – för närvarande vart tredje år – av högskoleutbildningen. Beredningen av dessa frågor bör innebära att bland annat arbetsmarknadsmyndigheter bereds möjlighet att yttra sig.

Statsmakternas examensmål kan kompletteras med mål för genomströmningen.

3.2.4.2 Antalet helårsstudenter och antalet ”platser”

I utbildningsuppdragen ingår nu, utöver examenskraven, krav på ett visst minsta antal helårsstudenter samt visst minsta antal studenter inom naturvetenskap och teknik.

| Lärosäte | Antal helårsstud | Varav nat-tekn |
|----------|------------------|----------------|
| UU | 16 455 | 4 835 |
| LU | 22 040 | 5 815 |
| GU | 19 010 | 3 615 |
| SU | 19 240 | 3 075 |
| UmU | 14 285 | 3 980 |
| LiU | 12 840 | 6 515 |
| KI | 2 600 | |
| KTH | 10 125 | |
| LuTU | 6 715 | 3 520 |
| KU | 6 600 | 2 080 |
| VU | 5 870 | 1 610 |
| ÖU | 6 625 | 1 460 |
| MittH | 9 030 | 3 285 |
| HK/R | 2 470 | 1 425 |
| MH | 6 800 | 1 955 |
| HB | 3 030 | 1 285 |
| HD | 3 980 | 1 860 |
| HGO | 1 070 | 460 |
| HGÄ | 3 745 | 1 800 |
| HH | 2 965 | 1 270 |
| HKa | 4 125 | 2 060 |
| HKR | 3 285 | 1 025 |
| HS | 2 575 | 1 425 |
| HT/U | 2 345 | 995 |
| LHS | 5 020 | 960 |
| MäH | 5 860 | 3 050 |
| SöH | 4 145 | 500 |
| CTH | 7 580 | |
| HJö | 3 945 | 1 195 |
| Summa | 214 375 | 61 055 |

Källa: Regleringsbrev för år 1999.

Det faktiska antalet helårsstudenter år 1999 inom det statliga uppdraget var 220 000 och översteg det minimiantal som anges i regleringsbrevet med knappt 6 000. År 1998 var uppdraget drygt 205 000 och det faktiska antalet helårsstudenter drygt 213 000.²¹

Av statsfinansiella skäl måste takbelopp för de enskilda lärosätena bibehållas inom systemet för resurstilldelning. Den starka styrning som ligger i takbeloppen – utredningen har inte stött på något lärosäte som

²¹ Utöver uppdraget på antal helårsstudenter tillkommer särskilda åtaganden som t.ex. NT-utbildningar för vilka särskilda medel utgår.

inte strävat efter att uppnå detta – innebär att det är tveksamt om det finns behov av att också ge föreskrifter om det minsta totala antalet helårsstudenter.

Det bör dock även i fortsättningen ingå i statsmakternas övergripande ansvar för det svenska utbildningssystemet att översiktligt ange hur utbildningsutbudet ska fördelas mellan olika utbildningsområden. De kritiska områdena för närvarande är naturvetenskap och teknik. Statsmakterna bör därför föreskriva vilket utbildningsutbud, mätt i *helårsprestationer* inte helårsstudenter, som minst ska återfinnas inom naturvetenskaplig eller teknisk utbildning. Men det omvända bör också gälla, t.ex. att statsmakten föreskriver hur många helårsprestationer en högskola högst får avräkna mot t.ex. det konstnärliga området.

Utredningen vill här understryka att man i just detta sammanhang skulle kunna använda sig av begreppet utbildningsprofiler. Med utbildningsprofiler menar vi den relativa fördelningen av studenter på olika utbildningsområden. Dessa profiler är också enkla att använda för att studera förändringen på lärosätena över tid. Man kan något förenklat påstå att lärosätet självt förfogar över sin utbildningsprofil, men att det finns några restriktioner utöver de rent ekonomiska. För närvarande är dessa:

- Examensrätt för yrkesexamina beviljas efter ansökan av statsmakterna.
- Statsmakten fastställer vilka utbildningsområden det enskilda lärosätet får avräkna mot.
- Olika kvantitativt formulerade mål i regleringsbrev, som t.ex. mål om minsta antal heltidsstuderande inom ett visst område.

Tidigare utgjorde de s.k. deltaken också restriktioner.

De mål som regeringen formulerar kan alltså tolkas som en viss styrning av lärosätenas utbildningsprofiler. Samtidigt har dessa profiler också ett intresse för lärosätena. Vi anser att utbildningsprofil kan vara ett bra instrument för att bryta ned och kommunicera olika mål.

Universitetens och högskolornas utbildningsprofiler 1994/95 och 1999 framgår av bil. 3.

3.2.4.3 Platser och nybörjare – nybörjarplatser

Politiken med avseende på den grundläggande högskoleutbildningen karaktäriseras nu av en stark expansion. I fokus för den politiska uppmärksamheten står, som framhållits tidigare, ökning av antalet ”platser” vid universitet och högskolor. Man talar om nya platser och om

nybörjarplatser utan definition av begreppen. Detta har lett till missförstånd och en otydlig debatt.

Platsbegreppet ingick inte i det ursprungliga systemet från 1993/94 utan infördes i utbildningspolitiken några år senare utan närmare förklaring eller motivering. Med plats kom så småningom att menas en helårsstudent och en helårsprestation. Rent tekniskt innebär ett politiskt beslut om ökat antal platser att takbeloppet och lägsta antalet helårsstudenter höjs i regleringsbrevet för berörda lärosäten.

Till grund för expansionen av antalet platser låg det politiska önskemålet att fler borde påbörja högskolestudier. I budgetpropositionen 1999/2000 angavs som mål att minst hälften av en årskull borde påbörja högskoleutbildning före 25 års ålder. Antalet nybörjare skall således öka. I politiska termer blir det att öka antalet nybörjarplatser.

Nybörjarplatser är dock enligt vår uppfattning ett begrepp som inte går att inordna i det nuvarande systemet. Nybörjare i högskolestatistiken är den som för första gången registreras på en kurs eller program vid högskolan. Antalet nybörjare en viss termin fastställs således ex post. Det finns nämligen inga nybörjarplatser, dvs. platser avsedda enbart för dem som inte läst vid högskolan tidigare. Hur många som är nybörjare på t.ex. läkarprogrammet i högskolestatistikens mening avgörs av hur många av dem som antagits som inte varit registrerade vid högskolan tidigare.

Antalet nybörjare, dvs. antalet studenter som för första gången registrerades på en högskoleutbildning i högskolan varje år under andra delen av 1990-talet har varit drygt 60 000. En årskull omfattar för närvarande ca 100 000 individer. Antalet nybörjare och därmed också antalet nybörjarplatser överstiger således klart 50 % av en årskull.²²

Det politiskt intressanta för närvarande är egentligen inte att öka antalet nybörjare utan att öka antalet ungdomsstuderande. Inom en given ram blir det då frågan om att balansera detta mål mot det konfliktande målet att öka utbildningsvolymen för fort- och vidareutbildning, som främst är avsedd för äldre studerande.

I t.ex. Norge har problemet angripits genom antagningssystemet med en särskild kvot om 40 % för dem som är 21 år eller yngre. Urvalsgrunden för denna grupp är huvudsakligen gymnasiebetyg. Syftet är att undvika onödiga konkurrenskompletteringar och väntetider.²³

Om statsmakten önskar styra in fler ungdomsstuderande i högskolan sker detta främst genom antagningssystemet t.ex. genom att höja kvo-

²² Uppgift om antal nybörjare hämtad från NU-databasen.

²³ Kim, Lillemor och Brandell Lars: Privilegium eller rättighet – en ESO-rapport om antagningen till högskolan. Finansdepartementet Ds 2000:24, s. 49.

ten för direktövergång eller genom att återigen ta bort konkurrenskomplettering av betyg.²⁴

Utbildningsutbudet vid universitet och högskolor påverkar säkerligen också ålderssammansättningen. En styrning kan alltså ske genom föreskrifter om utbildningsutbudet i form av prestationsmåttn på utbildning inriktad mot ungdomsstuderande.

Man kan tänka sig att statsmakten i mera allmänna ordalag föreskriver i anslutning till en högskolas profil, att den skall vara inriktad mot ungdomsutbildning eller fort- och vidareutbildning. (se ovan om profiler). Men en sådan skulle rimma illa med systemet i övrigt och kräva en hög detaljeringsnivå. Vi tillstyrker inte detta.

Utbildningsdepartementet utsände 2000-06-21 på remiss till universitet och högskolor bl.a. en PM framtagen inom departementet rörande förslag till åtgärder avseende rekrytering för att öka direktövergången från gymnasium till högskola.²⁵

3.2.4.4 Arbetsmarknadens behov och studenternas efterfrågan

Högskoleutbildningen ska planeras med utgångspunkt i arbetsmarknadens behov och studenternas efterfrågan. Tonvikten har från tid till annan legat på än det ena än det andra av dessa kriterier.

I viss mån måste det naturligtvis kunna förutsättas råda överensstämmelse mellan dessa kriterier. Studenterna utbildar sig ju oftast för att förbättra sina möjligheter på arbetsmarknaden. Långt ifrån alltid sammanfaller dock de önskemål som finns från arbetsmarknadsrespektive studenthåll. Exempel på detta är det mycket starka sökandetrycket inom det konstnärliga området respektive svårigheterna att rekrytera studenter till bl.a. vissa tekniska utbildningar.

Högskoleverket har på regeringens uppdrag gjort en analys av tillgängligt underlag i fråga om tillgång och efterfrågan på högskoleutbildade på arbetsmarknaden. Högskoleverket framhåller att förutsättningarna för att idag mer långsiktigt prognostisera tillgång och efterfrågan på högskoleutbildade påverkas av en rad faktorer som är svåra att helt överblicka konsekvenserna av. Bland sådana faktorer nämner verket internationaliseringen och den snabba förändringen i branscher och yrkesstruktur.

²⁴ Högskoleutbildning i samhällsekonomisk belysning. Rapport 1999/2000:9 från Riksdagens revisorer. I rapporten diskuteras inflödet till högskolan. Revisorerens rekommendation är att antagningssystemet ses över, s. 13 och s. 48.

²⁵ Utbildningsdepartementet: PM 2000-06-21: Förslag till åtgärder avseende rekrytering. Dnr U 2000/2706/ST.

Högskoleverket påpekar vidare att prognoser från olika källor inte alltid ger samma bild av den framtida utvecklingen av efterfrågan. De av Högskoleverket granskade prognoserna pekar således på såväl brist som balans på t.ex. tekniker.

Det finns också, framhåller Högskoleverket, en rad utbildningar som inte fångas med kvantitativ uppföljning i den nuvarande utformningen. Exempel på sådana är IT-utbildning, entreprenörsutbildning och utbildningar som handlar om kulturell mångfald.

Men lärosätena har gjort anpassningar till arbetsmarknadens behov i samverkan med det omgivande samhället. Den snabba utbyggnaden av IT-utbildningar är ett sådant exempel. Industriförbundets påpekande om bristen på patentingenjörer har lett till att sådan utbildning vuxit fram på tre högskolor. Från näringslivshåll har dock framhållits att anpassningen måste ske snabbare.

Svårigheterna att med statistiska metoder fånga behov och utbud innebär inte att Högskoleverket förordar att prognosverksamheten ska överges. I stället, menar verket, pekar detta på behovet av kompletterande beskrivningar av utvecklingen.

Högskoleverket föreslår att verket får till stadigvarande uppgift att svara för analyser av tillgång och efterfrågan på högskoleutbildade.²⁶

Vi anser att det är önskvärt att Högskoleverket, i enlighet med verkets förslag, får ansvar för fördjupade analyser av arbetsmarknadens behov av högskoleutbildade och utbudet av utbildade från universitet och högskolor.

Högskoleverkets analyser bör ge underlag för i första hand statsmakternas beslut om omfattningen och inriktningen av högskoleutbildningen. Det bör därtill också kunna ge underlag för planeringen inom lärosätena. För att så långt möjligt undvika såväl överproduktion av utbildade inom vissa områden som brist på utbildade inom andra, är det angeläget med ett förbättrat informationsutbyte och samråd mellan lärosätena. Detta bör, enligt vår mening, kunna äga rum inom ramen för Sveriges universitets- och högskoleförbund.

Vi förordar också att systematiska uppföljningar görs av arbetsmarknadssituationen för dem som lämnar universitet och högskolor efter genomförd utbildning. Sådana uppföljningar skulle antingen kunna göras av lärosätena själva eller av något eller några centrala organ. Hur sådan uppföljningar ska utformas bör utredas närmare av Högskoleverket i samarbete med Statistiska Centralbyrån.

²⁶ Johansson, Eva. m.fl. Högskoleutbildade – tillgång och efterfrågan. HSV 1999:9 AR samt Talerud, Bo: Högskolans arbete med sin samverkansuppgift. HSV 2000:2 AR.

Verket för Högskoleservice lämnar regelbundet redovisningar av sökandetrycket till olika utbildningar. Detta material ger, vilket omvittnas av svaren på utredningens enkät, viktigt underlag för lärosätenas planering.

Statistiken över ansökningarna bör, enligt vår mening, kompletteras med mer direkta undersökningar av efterfrågan på högskoleutbildning. En stor målgrupp är självfallet de ungdomar som lämnar gymnasiet. Vi förordar att det på försök – för att bedöma värdet av sådana undersökningar – ges möjlighet för eleverna i sista årskursen på gymnasiet att ange vad de skulle vilja studera på högskolenivå, om möjlighet gavs.

Efterfrågan på utbildningsinsatser i form av fortbildning och vidareutbildning bör i viss utsträckning kunna utläsas ur de kunskapsstrategier, som organisationer och myndigheter lämnade till regeringen under förvåren år 2000.²⁷

3.2.4.5 Bredd och profilering

Högskolan omfattar utbildning inom ett mycket brett fält. Trots den volym som högskoleutbildningen nu fått är det dock inte möjligt att utbildning inom alla ämnen ska kunna förekomma vid alla lärosäten. I ett nationellt perspektiv är det viktigt att även utbildning i volymässigt små ämnen ges någonstans i landet. I fråga om dessa ämnen, t.ex. ur svensk synvinkel ”små” språk, bör statsmakterna även i fortsättningen peka ut lärosäten som ges ett särskilt ansvar för utbildningen. Men till skillnad mot vad som gäller idag, bör dock dessa beslut vara kopplade till särskild resurstilldelning motsvarande en miniminivå på utbildningen inom det aktuella ämnet. Vi anser att det inte är möjligt att ange en enhetlig norm för detta. Kostnaderna måste få variera beroende på ämnets karaktär och den dimensionering av utbildningsutbudet som är lämplig. Berörda lärosäten bör som underlag för statsmakternas beslut redovisa kostnaderna för ett utbildningsutbud av en omfattning som bedöms rimlig inom vart och ett av de utpekade ämnena.

Även bland ämnen som ingår i utbildningsutbudet vid flera lärosäten kan det ibland vara skäl att åstadkomma någon form av arbetsfördelning så att olika specialinriktningar täcks. Normalt bör detta inte vara en fråga för statsmakterna. Sådana frågor bör i stället diskuteras inom ramen för universitetens och högskolornas samarbete inom Sveriges universitets- och högskoleförbund.

²⁷ Ett exempel på detta är projektet Teknisk framsyn, som drivits bl.a. av IVA och Industriförbundet.

En annan angelägen fråga är vilka möjligheter det kan finnas att minska en alltför stor bredd i utbildningsutbudet genom att alltför många utbildningar ges vid ett stort antal lärosäten. Ett exempel på alltför stor bredd i denna bemärkelse skulle kunna vara ekonomutbildningen. Ekonomutbildning ges idag vid ungefär tjugofem universitet och högskolor och har på så sätt fått karaktären av någon form av "basutbud" i det svenska utbildningssystemet.

Ekonomutbildningen avslutas inte med en yrkesexamen och kan därför inte, i dagens system, styras genom regleringen av examensrätter. Vi förordar att statsmakterna i vissa fall skall kunna ange maximalt för helårsstudenter och/eller helårsprestationer inom vissa utbildningsområden, så att inte bredden i utbildningssystemet leder till en alltför omfattande utbildning inom vissa områden. Sådana maximalantal skulle utgöra ytterligare restriktioner på lärosätena och påverka deras utbildningsprofiler. Återigen blir dessa användbara som kommunikationsverktyg.

Med profil för grundutbildningen menar vi (jfr avsnitt 3.2.4.2) den relativa fördelningen av utbildningen på utbildningsområden, som eventuellt kan kompletteras med omfattningen av ungdomsstuderande och utbildningar "off-campus". Profiler i forskningssammanhang har en annan innebörd, vilket diskuteras i kapitlet om forskning.

Ur marknadssynpunkt kan det vara viktigt för en högskola att profilera sig. I ett nationellt perspektiv finns det intresse av att bevaka det totala utbildningsutbudets utveckling. Då högskolereformen infördes 1993 beslöts att denna bevakning kunde ske på utbildningsområdesnivå. Profilresonemanget kan anknytas till detta. Dimensioneringsförändringar kan mera uttalat kopplas till profilfrågor i budgetdialogen. Som framgår av bil. 3 är skillnaderna i utbildningsmix mellan lärosätena betydande och det har skett förändringar under 1990-talet.

3.2.4.6 Förnyelse och kontinuitet

Universitet och högskolor svarar för ett utbildningsutbud som måste utformas med beaktande av krav på både kontinuitet och förnyelse. Mycket av innehållet i grundutbildningen är grundläggande kunskap, som måste inhämtas av nya generationer av studenter innan de kan gå vidare till senare landvinningar inom kunskapsutvecklingen. Universitet och högskolor måste således i viss omfattning svara för ett basutbud av utbildning inom olika områden. Till detta kommer utbildning som förmedlar den senaste kunskapsutvecklingen. Till detta kommer också utbildning för att svara mot nya behov hos studenter och arbetsmarknad.

Vare sig det gäller ett mer stadigvarande utbildningsutbud eller kurser etc. med nyare ämnesinnehåll finns naturligtvis ett ständigt behov att ompröva den närmare uppläggningsen och genomförandet av utbildningen.

Olika faktorer – t.ex. begränsningar i möjligheterna att använda befintlig personal för nya utbildningsinsatser – kan medverka till att utbildningsutbudet vid universitet och högskolor inte förnyas i önskvärd takt och omfattning.

Förnyelse i viss omfattning är en nödvändighet för ett vitalt högskolesystem och självfallet också en kvalitetsfråga. Utveckling av nya utbildningar eller vidareutveckling av redan befintliga utbildningar kräver emellertid kostnader som kanske inte omedelbart återvinns genom resurstilldelningssystemet. Det är dock, trots det, inte rimligt att statsmakterna skulle ge någon form av direktiv för t.ex. andelen kurser eller ens för hur mycket av resurserna som ska användas för utveckling av utbildningsutbudet. Detta måste vila på universitetens och högskolornas professionella ansvar. Det bör självfallet vara en uppgift för uppföljning och utvärdering att granska att utbildningsutbudet vid de enskilda lärosätena har en rimlig balans mellan kontinuitet och förnyelse.

3.2.4.7 Kvalitetsfrågor

Begreppet kvalitet används ofta på ett mångtydigt sätt. Inte sällan nöjer man sig med att avse kvalitet i begränsad mening. Vår tolkning är följande. Om vi antar att hela högskolesystemets huvudprocess är att fastställa befogenheter och spelregler som preciserar mål för uppläggning och genomförande av utbildning och forskning, så kan definitionen på kvalitet i denna process vara dess förmåga att tillfredsställa samhällets behov av högskoleutbildning och forskning.

I samhällets behov av högskoleutbildning ligger också krav på att kvaliteten i denna utbildning granskas och utvecklas, dvs. utveckling och granskning av utbildningskvalitet. Det finns naturligtvis en rad andra delprocesser, som kvalitetsutvecklas och granskas, men vi stannar vid denna precisering här.

När det nuvarande resurstilldelningssystemet infördes 1993, fanns viss oro för att systemet i sig skulle leda till sänkt utbildningskvalitet genom att i alltför hög utsträckning mäta de kvantitativa insatserna. Det var därför viktigt att kvalitetskontroll och kvalitetsutveckling sattes i fokus. Det har framhållits, bl.a. vid våra besök på universitet och högskolor, att farhågor om försämrad kvalitet på grund av resurstilldelningssystemet definitivt inte besannats. Tvärtom har resurstilldelnings-

systemet på många håll direkt inneburit kvalitetsförbättringar genom att det lett till ökat medvetande om den grundläggande högskoleutbildningens betydelse och till ökad omsorg om studenterna, bland annat i form av särskilda insatser för att de ska kunna fullfölja sina studier och ge prestationspoäng.

Inte heller i samband med den omfattande ”överproduktionen” av helårsstudenter och helårsprestationer under de första åren med det nya resurstilldelningssystemet kunde några negativa konsekvenser noteras. Kvaliteten i utbildningen blir också föremål för externa granskningar, framför allt i Högskoleverkets regi. Högskoleverket har bland annat genomfört ett omfattande arbete med att utvärdera insatserna för att förbättra kvaliteten vid samtliga universitet och högskolor. Regeringen har vidare nyligen beslutat att Högskoleverket utöver sina tidigare uppgifter också ska svara för en systematisk kvalitetsutvärdering av såväl den grundläggande högskoleutbildningen som forskarutbildningen.²⁸

Det till Högskoleverket knutna Rådet för högskoleutbildning ger ekonomiskt stöd till lärare som på olika sätt arbetar med att förnya den grundläggande högskoleutbildningen eller forskarutbildningen.

En effekt bl.a. av expansionen av högskoleutbildningen har lett till att studenter med andra förutsättningar för och förväntningar på utbildningen nu studerar vid universitet och högskolor. Det politiska målet att öka den sociala och etniska mångfalden i högskolan ställer nya kvalitetskrav. Tillsammans innebär detta att särskilda krav på insatser krävs för kvalitetsarbetet.

Med det system för kvalitetsgranskning som nu på regeringens uppdrag utvecklas inom HSV är det inte lämpligt att formellt blanda ihop frågor om utbildningens kvalitet med de mål- och resursfrågor som vi sysslar med. HSV har inte heller några resursallokerande uppgifter.

Kvalitetsarbetet i anslutning till HSV skall dessutom ta sin utgångspunkt i komparativa studier av olika program och ämnen och endast i mindre utsträckning omfatta hela lärosäten. Det torde också vara svårt att synkronisera detta arbete med den normala budget- och planeringsprocessen.

Vi konstaterar att kvalitetsbevakning och -utveckling är en bärande del av det totala styrsystemet för universitet och högskolor, men att det vad avser utbildningens innehåll och förmedling bör hållas isär från de direkta resursfrågorna. Därmed har vi inte sagt att kvalitetsomdömen om utbildningar inom en högskola inte har någon betydelse för eller kan spela en roll för resursallokeringen. Omdömen bidrar till den bild som beslutsfattare måste ha om de olika högskolorna och är därmed en

²⁸ Prop. 1999/2000:28.

del av beslutsunderlaget. Men det sker på ett mer indirekt sätt än vad som systematiskt kan inordnas i budgetcyklerna.

3.2.5 Vissa särskilda mål

Enligt direktiven ska vi behandla vissa särskilda frågor, som berör målen för den grundläggande högskoleutbildningen. Det är frågor som gäller omfattningen av fortbildning och vidareutbildning samt distansutbildning och balansen mellan grundläggande kurser och påbyggnadskurser.

Till direktiven hör även frågor om jämställdhet och bred social och etnisk rekrytering till högskoleutbildningen.

3.2.5.1 Fortbildning och vidareutbildning

Stora delar av utbildningsutbudet, som det statliga uppdraget finansierar, kan inte klassificeras som antingen grundutbildning, fortbildning eller vidareutbildning. Samma kurs kan läsas av olika kategorier studenter med olika syften med utbildningen. I några fall kan dock utbildningsmoment direkt ha karaktären av fortbildning eller vidareutbildning, t.ex. genom att förutsätta en tidigare högskoleutbildning och/eller tidigare yrkesverksamhet.²⁹

Såväl i svaren på vår enkät till universitet och högskolor som vid våra möten med företrädare för lärosätena har framhållits att vissa former av utbildning, t.ex. halvfartskurser på kvällstid eller sommarkurser ger orimligt lågt ekonomiskt utbyte i form av resurstilldelning i relation till lärosätets kostnader. Anledningen till detta är att studenterna på sådana kurser som regel inte producerar tillräckligt många poäng. Genomströmningen är klart lägre än för heltidsstudenterna. Orsakerna till den lägre poängproduktionen är flera. Studieavbrott med studietidsförlängningar är vanligare bland deltidsstudenter. Tentamensbenägenheten är lägre. Anledningen till detta sammanhänger sannolikt med att studenterna saknar ekonomiska incitament att tentera. För studenter som uppbär studiemedel påverkar studiemedelssystemet tentamensbenägenheten.

Många lärosäten har följaktligen skurit ned på det utbud man tidigare hade, som mer eller mindre direkt kunde sägas vara riktat till personer som sökte fortbildning eller vidareutbildning. Resurserna har i

²⁹ Uppdragsutbildning är oftast av fort- och vidareutbildningskaraktär. Uppdragsutbildning behandlas inte här.

stället inriktats på heltidsstudenter, eftersom sökandetrycket till heltidskurser varit starkt.

Livslångt lärande är ett centralt inslag i utbildningspolitiken. Utbildningspolitiken ger både genom betoningen av det livslånga lärandet men också genom mer direkta uttalanden uttryck för att högskolans resurser ska användas också för fortbildning och vidareutbildning. I vilken utsträckning högskolans resurser ska användas för ytterligare utbildningsinsatser för dem som redan har en utbildning och/eller är yrkesverksamma respektive i vilken utsträckning de ska användas för att ge en första utbildning på högskolenivå, är en utbildningspolitisk prioriteringsfråga. Det är en fråga som gäller själva syftet med utbildningsinsatser på högskolenivå. Den grundläggande prioriteringen måste göras av de politiskt ansvariga; regering och riksdag.

Statsmakternas prioriteringar i detta avseende kommer till uttryck inte minst i reglerna för urval och antagning samt studiefinansieringen. De nuvarande reglerna för behörighet och urval till högskoleutbildning har lett till att Sverige internationellt sett har en förhållandevis låg andel ”ungdomsstuderande”. Samtidigt finns en övre åldersgräns för möjligheten att få studiemedel.

Men det är också en prioriteringsfråga med avseende på resursanvändningen i form av omfattningen och inriktningen av utbildningsutbudet.

I ett läge med stor allmän efterfrågan på högskoleutbildning är det självfallet en viktig fråga vilken typ av utbildning som ska prioriteras. Sådana prioriteringar måste redovisas öppet. De kan inte ses som en ”teknisk” del av resurstilldelningssystemet. Statsmakternas prioriteringar skulle kunna uttryckas t.ex. som en *minsta andel av utbildningsutbudet (mätt i antal hst) som ska avse kurser* för i första hand personer med tidigare genomgången högskoleutbildning och/eller relevant yrkeserfarenhet. Men man måste observera att olika mål kan ge upphov till målkonflikter inom ”takramen”

Vi ser emellertid inga skäl för att inte resurstilldelningen ska vara densamma oavsett om utbildningen avser första utbildning, fortbildning eller vidareutbildning. Om t.ex. prestationskravet skulle sättas lägre eller en annan och högre prislapp sätts för fort- och vidareutbildningskurser, så blir de sannolika effekterna definitionstvister och även överströmning till fort- och vidareutbildning i ett läge då ungdomsutbildning prioriteras. Det vore ett sätt att återinföra det gamla kritiserade systemet med ”tomma” platser.

Studieprestation är en viktig del av resurssystemet. Det ger studenten, den berörda högskolan och staten-uppdragsgivaren ett kvitto på att något blivit gjort. Krav på visade studieresultat bör således finnas. Om

statsmakterna ändrar uppdragen så att verksamheten blir dyrare måste det i första hand påverka ersättningsnivåerna.

I andra länder ökas intäkterna genom avgifter. I Danmark svarar t.ex. kursavgifter för en inte oväsentlig del av kurskostnaderna. Vi har övervägt ett sådant förslag men funnit att det för närvarande knappast går att genomföra i Sverige.

3.2.5.2 Distansutbildning

Av svaren på vår enkät till universitet och högskolor framgår att utbudet av distansutbildning i viss mån påverkats negativt av resurstilldelningssystemet. Orsaken till detta är att studerande i distansutbildning som regel inte avlägger poäng i samma omfattning som de studenter som befinner sig på campus av samma skäl som redovisats ovan. Detta gäller särskilt distanskurser som ges på deltid. Kursintäkten blir således lägre för distansutbildningen än för vanlig heltidsutbildning. Samtidigt kan kostnaderna ibland vara höga för att utveckla utbildningen så att den passar för distansförmedling. Dessa utvecklings- eller investeringskostnader ska finansieras samtidigt som lärosätet har driftskostnader i form av fast anställd personal och lokaler.

Om statsmakterna av utbildningspolitiska skäl vill prioritera en viss distributionsform som distansutbildning, är detta ett ställningstagande som tydligt bör redovisas. Statsmakternas prioriteringar kan uttryckas på flera sätt, t.ex. genom föreskrifter om att en viss andel av utbildningsutbudet (mätt i antal hst) ska avse distansutbildning eller genom att ett viss belopp avsätts för distansutbildning som särskilt uppdrag.

Enligt samstämmiga uppgifter från universitet och högskolor är distansutbildning idag inte "lönsam" för lärosätena. Anledningen till detta är att genomströmningen är lägre än inom traditionell utbildning. Det har därför föreslagits att någon form av särskild resurstilldelning skulle ges till distansutbildning.

Enligt vår mening bör samma krav på engagemang i utbildningen ställas på studenter i distansutbildning som på andra studenter. Distansutbildningen ska läggas upp och genomföras så att studenterna kan uppvisa motsvarande resultat som studenter inom traditionell utbildning.

Däremot finns inom distansutbildningen behov av medel för investeringar av både materiell och immateriell art, som skulle kunna tillgodoseas t.ex. genom särskilda medel för utveckling och investeringar.

Syftet med distansutbildning är att öka utbildningars tillgänglighet. Samma syfte har som regel decentraliserad utbildning eller utbildning "off-campus". Men i den senare tillkommer ofta också ett regional-

politiskt motiv. Kostnaderna för decentraliserade kurser eller hela utbildningar blir oftast dyrare än om utbildningen skulle ges på "campus". Anledningen till merkostnaderna är nya lokalkostnader, resekostnader för lärare, liten volym på utbildningen etc.

I det resursallokeringsystem som valts för högskolan med nationella enhetliga prislappar oavsett distributionsform är det inte lämpligt att särbehandla decentraliserad utbildning inom utbildningsdepartementets ram. Om det av regionalpolitiska skäl anses önskvärt att stödja decentraliserad utbildning bör detta ske med regionalpolitiska medel.

3.2.5.3 Grundkurser respektive påbyggnadskurser

Lärosätena anger genomgående att kostnaderna för utbildning på påbyggnadsnivå – med terminologin från vissa utbildningsområden: kurser på C- och D-nivå – är väsentligt högre än kurser på grundnivån – kurser på A- och B-nivå. Detta hänger bland annat samman med att antalet studenter är färre och grupperna därmed mindre på denna nivå och att det är nödvändigt att här använda högt kvalificerade – och dyrare – lärare. Poängproduktionen är heller inte lika hög bland studenterna på påbyggnadsnivån som på grundnivån, vilket innebär att intäkterna relativt sett blir mindre. Grundkurserna får i viss utsträckning "subventionera" påbyggnadskurserna, genom att ersättningar som "tjänas in" på grundnivån används för att finansiera utbildning på påbyggnadsnivå.

Trots detta tar alla lärosäten ansvar för ett omfattande utbildningsutbud på påbyggnadsnivå. Omfattningen av påbyggnadsutbildningen har ökat på följande sätt.

Registrerade på C- och D-nivå 1994/95 och 1998/99 i procent av alla registreringar.³⁰

| | 1994/95 | 1998/99 |
|---------------------------------|---------|---------|
| Universitet och fackhögskolor | 23 % | 28 % |
| Mindre och medelstora högskolor | 12 % | 16 % |
| Totalt | 19 % | 23 % |

Källa: SCB: Högskoleregistret.

³⁰ Klassificeringen av kurser i nivåer varierar mellan utbildningsområdena. Särskilt fackhögskolorna har en annan uppläggning och tradition än fil fak. Tendensen i materialet är dock entydig. Andelen på påbyggnadsnivå har ökat.

Nivån och utvecklingen är olika i olika ämnen, vilket bl.a. är ett uttryck för strukturella skillnader och i någon mån varierande praxis vad gäller kursklassificering.

Kurser på påbyggnadsnivå är en förutsättning för magisterexamen, något som i allt större utsträckning efterfrågas av studenterna. De lärosäten som inte har generella examensrättigheter eftersträvar i regel att få magisterexamensrätt i en rad ämnen. Att påbyggnadsutbildningen ger grunden för forskarutbildning innebär vidare att det vid universitet och högskolor finns ett starkt professionellt ansvar för påbyggnadsutbildningen. Enligt vår mening behövs således ingen central reglering för att garantera ett utbud av kurser på påbyggnadsnivå. Om statsmakterna önskar en förskjutning mot en större andel fördjupningsstudier kan åtgärder vidtas via examensmålen för magisterexamen och/eller resursallokeringsystemet.

3.2.5.4 Jämställdhet³¹

Jämställdhet har varit och är en flitigt diskuterad fråga inom högre utbildning och forskning. Statsmaktens mål för jämställdhet framgår av jämställdhetslagen och jämställdhetsförordningen. För högskolan finns dessutom återrapporteringskrav i regleringsbrevet för rekrytering lärare och forskare samt rekrytering av studerande till utbildningar med sned könsfördelning.

Under vintern 1999/2000 har Högskoleverket granskat lärosätenas arbete med jämställdhet, studentinflytande samt social och etnisk mångfald. Granskningen publicerades i februari och utmynnade i en rad rekommendationer för jämställdhetsarbetet för att därigenom höja högskolans kvalitet.³²

Jämställdheten inom högskolan går i flera avseenden att mäta. Vad gäller grundläggande utbildning finns t.ex. könsuppdelad statistik på varje kurs. Ett enkelt sätt att få en indikator på jämställdheten är att i statistiken se hur många och vilka kurser som faller utanför intervallet 40–60 %. Med det som utgångspunkt kan åtgärder vidtas i jämställdhetskapande syfte. Det kan gälla rekryteringsåtgärder eller kursernas uppläggning etc.

³¹ RRV har nyligen publicerat en rapport med benämningen JÄMSTÄLLDHET – hur styr regeringen (RRV 2000:17). Rapporten föreslår att regeringens strategi bör förtydligas, eftersom kopplingen mellan de övergripande jämställdhetspolitiska målen och målformuleringarna i regleringsbreven är otydlig och för allmänt hållna.

³² HSV 2000:8R, Lärosätenas arbete med jämställdhet, studentinflytande samt social och etnisk mångfald, s. 43.

Kvantitativa mål för jämställdhet i grundutbildningen kan uppställas. Det kan t.ex. formuleras som att könsfördelningen i varje kurs bör finnas inom intervallet 40–60 %. Kvantitativa jämställdhetsmått skall finnas i listan av indikatorer (avsnitt 3.3.3).

Men jämställdhet skall också genomsyra utbildningen. I vad mån kurserna har genusperspektiv är t.ex. en kvalitets och bedömningsfråga.

Vi finner därför att jämställdhet även bör betraktas som en kvalitetsfråga. Jämställdhetsarbetet bör därför även fortsättningsvis ingå i den kvalitetsgranskning av den svenska högskolan Högskoleverket ansvarar för.

3.2.5.5 Den sociala rekryteringen

I ett betänkande – Mångfald i högskolan³³ – som framlades i maj 2000. redovisas läget och utvecklingen vad beträffar etniska och sociala förhållanden inom högskolan i relation till förändringar i samhället i övrigt. Sammanfattningsvis beskriver utredningen högskolans sociala och etniska mångfald med avseende på studenter och personal som att högskolan är samhällsförankrad men i mindre grad mångsocial, internationell men i mindre grad mångkulturell. Om universitet och högskolor jämförs konstateras att de förra är mera internationella och mindre mångsociala och de senare mera mångsociala och mindre internationella.

I utredningen motiveras utförligt varför insatser bör göras för hela samhällets bästa för att öka den sociala och etniska mångfalden. Utredningen föreslår en rad åtgärder främst av stimulanskaraktär och under en femårig försöksperiod för att nå detta mål.

Erfarenhetsutbyte har skett mellan utredningarna.

SCB har i uppdrag att belysa studenternas sociala och etniska bakgrund. SCB publicerar också sådan statistik.³⁴ Vi vill emellertid inte rekommendera att det enskilda lärosätet registrerar studenter efter social och etnisk grupp.

Vi delar mångfaldsutredningens uppfattning att social och etnisk mångfald bör stimuleras fram och inte som i det engelska systemet med registrering av social och etnisk bakgrund, som en viktig faktor för resursfördelning. Det strider helt enkelt mot svensk tradition.

³³ SOU 2000:47. Reflektioner och förslag om social och etnisk mångfald i högskolan.

³⁴ SCB publicerar vartannat år statistik över högskolestuderandes sociala bakgrund baserade på faderns yrke i Folk- och bostadsräkningen 1990. I registret över totalbefolkningen finns uppgifter om födelseland, medborgarskap och oftast föräldrarnas födelseland.

Vi konstaterar också att Utbildningsdepartementet remitterat mångfaldsutredningen tillsammans med en PM upprättad inom Utbildningsdepartementet till universitet och högskolor för synpunkter. I PM föreslås bl.a. en ökning av frikvotsantagning som ett medel att öka den sociala och etniska mångfalden och att effekterna av detta skall följas upp av högskolorna.³⁵

Vi anser slutligen att granskning av social och etnisk mångfald naturligen bör göras inom ramen för Högskoleverkets kvalitetsutvärderingar.

3.3 Hur skall mål och måluppfyllelser mätas, hanteras och kommuniceras?

3.3.1 Ordning och karaktärisering av målen

I inledningen till detta kapitel redovisades statsmakternas mål för högre utbildning. Dessa mål kan indelas i fyra kategorier

- A. De övergripande målen som återfinns i högskolelagen
- B. Budgetprocessens målangivelser
 - 1. Effektmål
 - 2. Verksamhetsmål
- C. Utbildningsuppdragets mål i regleringsbrev
- D. Nya mål

De övergripande målen (A) faller utanför denna utrednings mandat.

Effektmålen (B 1) lämnas även utanför i detta sammanhang eftersom det är tveksamt om de är mål i vedertagen mening. De torde snarare höra hemma i myndighetens ”instruktion”.

Verksamhetsmålen (B 2) är av mycket olika karaktär, varierar över tid och är till antalet många och disparata. Sammantaget berör de för närvarande följande områden:

- B 2.1 Pedagogiskt utvecklingsarbete och undervisningens förnyelse
- B 2.2 Utbildning av nyanställda lärare i undervisning m.m.; fortbildning
- B 2.3 Arbetsmarknadsanpassad utbildning. Samordning med andra högskolor
- B 2.4 Anordnandet av basår

³⁵ Utbildningsdepartementet. PM 2000-06-21: Förslag till åtgärder avseende rekrytering Dnr U2000/2706/ST.

- B 2.5 Utbildningsutbudet inriktning på distributionsformer (heltid/deltid, distans etc.)
- B 2.6 Stödundervisning i svenska
- B 2.7 Vid behov anordna undervisning i svenska för gäststudenter
- B 2.8 Vid behov anordna utbildning för arbetssökande personer med utländsk högskoleutbildning
- B 2.9 Regionalt centrum
- B 2.10 Dimensioneringar av lärarutbildningar
- B 2.11 Tredje uppgiften

Utbildningsuppdragets (C) mera konkreta mål för resp universitet/högskola:

- C.1 Vissa examensmål under pågående och därpå följande treårsperiod m.m.
- C.2 Antalet helårsstudenter totalt
- C.3 Antalet helårsstudenter inom naturvetenskap och teknik
- C.4 Icke kvantifierade förändringar (ökat antal studenter inom vissa områden etc)
- C.5 Allmänt formulerade krav på förändringar av andelen män, kvinnor
- C.6 Riktlinjer av olika slag
- C.7 Särskilda åtaganden

Med nya mål (D) menas sådana som ännu inte – i varje fall inte klart och tydligt – införts i målförteckningar. De gäller sådana som har med ”platser” och ”nybörjare” att göra. Vidare finns i direktiven ett nytt tänkbart mål nämligen den sociala och etniska breddningen. Alltså:

- D.1 Mål relaterade till ”platser”, ”nybörjare” etc.
- D.2 Ökad social och etnisk breddning

Listan på mål är således både lång och disparat. Det är tveksamt om det är ändamålsenligt att uppställa så många och olika mål. Det ligger inte inom ramen för vårt uppdrag att formulera en ny förteckning, som för övrigt måste variera över tid. Men vi vill hävda att en systematisk genomgång av målen vore angelägen och en naturlig del av budgetdialogen.

I den teoretiska diskussionen om mål- och resultatstyrning understryks att operativa mål måste kommuniceras med hänsyn till påverkbarhet, realism, trovärdighet och uppnåbarhet. Mot bakgrund av detta är det uppenbart att målformuleringsprocessen innebär mycket kommunikation och den måste få ta tid.

De tillfällen vid vilka detta kan ske är *årligen* (budgetproposition och regleringsbrev) och i skiften mellan treårsperioder (budgetproposition och regleringsbrev).

3.3.2 Tänkbara mätningar av måluppfyllelser

Målen enligt B 1 och C ovan kan i varierande grad, precision och säkerhet kontrolleras på olika sätt. I vissa fall men långt ifrån i alla kan måluppfyllelsen mätas kvantitativt med nyckeltal.

I bil. 4 anges som exempel hur de mål som för närvarande gäller kan kontrolleras och/eller åtgärdas. Bilagan illustrerar samtidigt hur pass komplicerande den nuvarande målförteckningen är.

I enlighet med diskussionen under avsnitt 3.1 avvisar vi tanken på mekaniska eller formelbestämda åtgärder då man konstaterat att mål nåtts eller inte nåtts. För detta talar flera skäl. Det finns principiella skäl, som framgår av avsnitt 3.1. Det är också så att många mål inte kan ses som helt interna för högskolesystemet. Orsaken till bristande måluppfyllelse återfinns ibland i omständigheter utanför högskolans kontroll. Ett exempel på detta är de nuvarande målen om minsta antal studenter inom teknik och naturvetenskap.

Däremot skall graden av måluppfyllelse spela en viktig roll för analysen inom ramen för budgetdialogen. Den är dessutom en viktig del av det beslutsunderlag som statsmakten skall ha vid beslut om nya uppdrag till lärosätena.

3.3.3 Indikatorer och nyckeltal

De krav på redovisning i årsrapporter som statsmakterna ställer behöver inte nödvändigtvis till alla delar vara relaterade till de explicita målen. Begärda uppgifter om t.ex. högskolans personal och lokaler saknar grund i målangivelserna. De representerar basfakta, som har ett basalt och nödvändigt informationsvärde.

Utredningen menar emellertid att det borde finnas en fast och systematiskt sammanställd lista med enhetliga definitioner med de indikatorer och nyckeltal som skall redovisas.

Som grund för analys av ett lärosätes resultat och måluppfyllelse, men även dess förmåga och möjligheter att utföra sina uppdrag föreslår vi följande indikatorer:

Studentpopulationen

- Antagningsdata
(söktryck; ålders- och könsfördelning per utbildningsområde)
- Studentpopulationens sammansättning
(ålders- och könsfördelning per utbildningsområde)
- Internationellt studentutbyte
(in- och utresande studenter antal och hst)

Utbildningsrelaterade

Högskolans utbildningsprofil

- Fördelning på utbildningsområden
- Fördelning på distributionssätt
- Särskilda uppdrag

Utbildningsresultat

- Helårsprestationer
Nivågrupperade helårsprestationer
(fördelade på kön och utbildningsområden)
- Studietider för examina
- examina
(fördelade på kön och utbildningsområden)
- arbetsmarknadsuppföljning

Personalrelaterade

- Lärartäthet
- Kompetensnivå
andel lärare med doktorsexamen
omfattning av pedagogisk utbildning för lärare
- Teknisk/administrativ personal
antal och andel av totalantalet anställda och av antalet studenter
omfattning av vidareutbildning för T/a- personal

Infrastruktur

- Lokalyta per student
- Antal läsplatser per 100 studenter

Andra indikatorer kan bli aktuella, t.ex. sådana som har med kvalitetsutveckling att göra. Vi vill understryka att indikatorerna även skall komma till användning i dialogen inom lärosätena.

3.3.4 Det framtida mål- och resultatsystemet

Generellt har omläggningen till mål- och resultatsystem inneburit att den tidigare detaljstyrningen ersatts av en styrning via målangivelser, måluppfyllelser och resultatredovisningar. Detta förutsätter betydande frihetsgrader för myndigheterna att utforma sitt arbete. Systemet bygger också på antagandet att decentraliseringen lösgör kraft och kreativitet hos myndigheten och dess medarbetare. Systemet – för att fungera väl – förutsätter rimligen också att myndigheten i fråga internt tillämpar samma synsätt.

3.3.5 Vidgad budgetdialog och processutveckling

Ett ledningssystem som grundas på mål och resultat bygger definitionsvis på att mål formuleras och kommuniceras samt att måluppfyllelsen kontrolleras och att denna i sin tur ligger till grund för åtgärder samt formulering av nya mål.

I stora system – och universitets- och högskolesystemet är onekligen ett stort system – måste beskrivningen kvalificeras i flera avseenden. Bland annat måste målen successivt brytas ned från de av riksdag och regering formulerade långsiktiga huvudmålen, eller visionerna om man så vill, till mål på högskolenivå och – beroende på högskolans storlek och organisation – till nivåer inom högskolan för att slutligen bli till operativa mål, vilka direkt kan styra det dagliga arbetet. Även i ledet mellan riksdag och regering/departement måste målen brytas ned. Såväl målformulering som målkommunikation blir, i synnerhet i stora system, komplicerad och kritisk liksom naturligtvis också återkopplingen.

Mål- och resultatstyrning har varit föremål för ett betydande intresse under senare år såväl vad avser forskning som utveckling. Till att börja med låg fokus på näringslivet, men senare också på offentliga system och organisationer.

Den tidiga målstyrningen var ofta fokuserad på snabba resultat, belöningar och bestraffningar – ibland mekaniska. Arbetet bedrevs i stor utsträckning uppifrån och ner. Denna enkla form av målstyrning har enligt gjorda erfarenheter flera negativa konsekvenser.

I den förändring och utveckling av det tidiga systemet som skett på grundval av såväl teori som erfarenheter finns några gemensamma punkter.

Normalt har ett ensidigt fokuserande på resultat ersatts av en processsyn. Målen bestäms och kontrolleras med avseende på inre överensstämmelse, trovärdighet och realism som en följd av dialoger mellan systemets olika nivåer. Frågor som uppstår i samband med återkoppling i form av t.ex. kontroll av måluppfyllelser ingår också i dialogen. Dessa utvecklade metoder anses borga för väsentligt bättre långsiktiga effekter främst genom en vidgad delaktighet och en djupare förståelse och respekt för målen på alla nivåer. Därigenom kan processerna hela tiden utvecklas och kvalitetsförbättras.

Självfallet finns inga generellt verkande metoder eller recept. Varje systemutveckling är betingad av de särskilda omständigheter som föreligger i den egna organisationen som systemets storlek, organisation och kultur.

Det nationella högskolesystemet utmärks av flera och för systemet speciella och i vissa fall unika egenskaper. Ytligt sett är systemet mycket stort och tämligen tungt – man kan nog också säga byråkratiskt organiserat, trots att detta inte med oundviklighet följer av lagstiftningen. På ett djupare plan finns frågan om universitetens förhållande till statsmakten, den i modern tid framträdande blandningen av internationellt, nationellt och regionalt ansvar samt det förhållandet att högskolorna som samhällliga institutioner skall sträva mot många politiskt fastställda mål utöver vad som många betraktar som deras kärnuppgifter – forskning och utbildning.

Det nuvarande mål- och resultatsystemet inom högskolan är inte gammalt. Trots detta har det uppenbarligen utvecklats i vad man kan kalla rätt riktning. Ledet mellan riksdag och regering kan utredningen inte diskutera eller bedöma, däremot övriga led. Kommunikationen mellan regeringen/utbildningsdepartementet och de enskilda lärosätena är av stor strategisk betydelse för systemets utveckling. Under senare år har det inom ramen för den s.k. budgetdialogen gjorts betydande insatser för att få till stånd fungerande dialoger bland annat genom årliga möten mellan den politiska ledningen för utbildningsdepartementet och varje lärosätes ledning var för sig. Kritik har från lärosätenas sida riktats mot att budgetdialogen tidigare var otillfredsställande, men också uppskattning av att den har förbättrats. Likväl är uppfattningen att det utrymme, som ges denna dialog inte är tillräckligt, möjligen också att dess organisation kan utvecklas.

Inom högskolorna varierar organisationen betydligt. Någon enkel beskrivning och analys är inte möjlig att prestera. Några exempel på

väl utvecklade interna system har nämnts tidigare. I andra fall, åter, syns förändringar behövliga och angelägna.

Vi föreslår att utvecklingen i antydd riktning intensifieras. Det innebär således att såväl omfattningen av som formerna för den s.k. budgetdialogen både mellan departement och lärosäten och inom lärosäten utvecklas. Särskilt konsultativt stöd kan vara nödvändigt för att biträda såväl departement som lärosäten i denna utveckling. Det är också utredningens bedömning att departementets kapacitet på handläggarsidan bör stärkas – detta som en följd av systemets storlek och komplexitet. Eftersom dialogen inte är eller bör vara formaliserad kan andra åtgärder bidra till en viss rationalisering. Åtskilliga frågor inom ramen för en vidgad budgetdialog, till exempel frågor om hur generella mål bryts ner på enskilda högskolor, är av den arten att överläggningar kan ske på nationell nivå inom SUHF.

3.4 Sammanfattning av bedömningar och förslag

Statsmakterna skall svara för övergripande utbildningspolitiska överväganden. Det enskilda lärosätet skall inom givna ramar svara för verksamheten.

Mål- och resultatssystemet ligger fast.

I principen om mål- och resultatstyrning, som generellt gäller för den statliga verksamheten, ligger att statsmakterna sätter mål för vad som kan betraktas som resultatet av verksamheten

Nuvarande mål för högskolan, som de anges i regleringsbrev, är växande och av disparat karaktär och behöver ses över.

Examensmål för vissa yrkesexamina bör även framdeles anges samt för magister examen

Det ingår i statsmakternas övergripande ansvar för det svenska utbildningssystemet att översiktligt ange hur utbildningsutbudet ska fördelas mellan olika utbildningsområden. De kritiska områdena för närvarande är naturvetenskap och teknik. Statsmakterna bör därför föreskriva vilket utbildningsutbud, mätt i *helårsprestationer* inte helårsstudenter, som minst ska återfinnas inom naturvetenskaplig eller teknisk utbildning.

Om andelen ungdomsstuderande av utbildningspolitiska skäl bör öka, skall detta inte styras genom ”nybörjarplatser” utan genom antagningssystemet eller ev mål för antal eller andel studenter under viss ålder. Målet bör vidare sättas i termer av hur många som fullföljer högre studier (*helårsprestationer*) och inte hur många som påbörjar.

Högskoleverket föreslås få till stadigvarande uppgift att svara för analyser av tillgång och efterfrågan på högskoleutbildade.

Vi förordar att systematiska uppföljningar görs av arbetsmarknadssituationen för dem som lämnar universitet och högskolor efter genomförd utbildning.

Den s.k. småämnesproblematiken bör lösas genom en särskild resurstilldelning, som tas upp i budgetdialogen.

Förnyelse och kontinuitet av utbildningsutbudet och dess innehåll är en fråga för det enskilda lärosätet.

Vi konstaterar att kvalitetsbevakning och -utveckling är en bärande del av det totala styrsystemet för universitet och högskolor, men det bör hållas isär från de direkta resursfrågorna. Förenklat uttryckt bygger denna utrednings förslag på att kvaliteten i utbildningen hålls på en hög nivå och att kvalitetsgranskning och kvalitetsutveckling av sker.

Utbildningspolitiska mål för fort- och vidareutbildning och för ökad tillgänglighet i form av distanskurser och deltidskurser kan uttryckas i form av minsta antal helårsprestationer för berörd kategori och lärosäte. Samma ”prislappar” bör gälla som för annan utbildning. Vi har övervägt frågan om studieavgifter för fort- och vidareutbildningskurser, men för närvarande avvisat tanken.

Kvantitativa mål och mått på jämställdhet t.ex. i form av könsfördelning per kurs kan uppställas och följas. Men jämställdhet handlar också om t.ex. genusperspektiv i utbildningen. Jämställdhet bör således även betraktas som en kvalitetsfråga. Jämställdhetsarbetet bör därför också fortsättningsvis ingå i den kvalitetsgranskning Högskoleverket svarar för.

Vi delar mångfaldsutredningens uppfattning att social och etnisk mångfald bör stimuleras fram t.ex. genom ökad frikvotsantagning.

Vi föreslår ett system med indikatorer som skall utgöra grund för analys av resp lärosätes resultat och måluppfyllelse och därmed dess förmåga och möjlighet att fullgöra sina uppdrag

Planerings- och uppföljningsprocessen är väsentlig i ett mål- och resultatsystem. Det innebär således att såväl omfattningen av som formerna för den s.k. budgetdialogen både mellan utbildningsdepartementet och högskolorna och inom högskolorna måste utvecklas. Särskilt konsultativt stöd kan vara nödvändigt för att biträda såväl utbildningsdepartementet som högskolorna i denna utveckling. Det är också vår bedömning att departementets kapacitet och kompetens på handläggarsidan bör stärkas – detta som en följd av systemets storlek och komplexitet.

4 Resurstilldelningen till grundläggande högskoleutbildning

Uppdraget

Direktiven till utredningen innehåller följande uppgifter

- Utvärdera de nuvarande ersättningsnivåerna för olika utbildningsområden samt hur lärosätena avräknar mot dessa ersättningsnivåer. Redovisningen skall visa för- och nackdelar med nuvarande modell. Utredaren skall föreslå eventuella justeringar inom givna ekonomiska ramar.
- Överväga om resurstilldelningssystemet kan utformas så att det premierar lärosäten som har en bred social rekrytering och en rekrytering som bryter de könsbundna studievalen samt aktivt arbetar med att dels öka mångfalden i utbildningar och dels förnya desamma samt föreslå hur det skall genomföras.

4.1 Resurstilldelningssystemet

4.1.1 ”Prislapparna”

Resurstilldelningssystemet för grundläggande utbildning, som infördes med högskolereformen 1993, innebär, att lärosätena får ersättning för antalet helårsstudenter (”studentpeng”) och antalet helårsprestationer upp till ett i regleringsbrevet angivet takbelopp. Ersättningsnivåerna är olika för olika utbildningsområden men desamma för alla lärosäten. Resurserna för grundläggande utbildning anvisas under ett gemensamt anslag till vart och ett av lärosätena. 1994/95 inkluderades ersättning för lokaler och lånekostnaderna i prislapparna.

4.1.2 Indelningen i utbildningsområden

Högskoleutredningen (Grundbulten) vars förslag låg till grund för det nuvarande resurstilldelningssystemet, förordade en indelning i nio utbildningsområden.¹

1. Humanistisk, teologisk och juridisk utbildning
2. Utbildningar med vissa laborativa inslag: samhällsvetenskaplig utbildning utom psykologi.
3. Barnomsorgsutbildningar: förskolläraryrke- och fritidspedagogutbildning.
4. Övrig lärarutbildning.
5. Kortare laborativ utbildning: ingenjörsutbildning, teknikerutbildning m.m.
6. Kvalificerad laborativ utbildning: naturvetenskaplig och tekniskvetenskaplig utbildning.
7. Klientrelaterad utbildning: psykologutbildning, kortare vårdutbildningar.
8. Både laborativ och klientrelaterad utbildning.
 - a. tandläkarutbildning
 - b. läkarutbildning

Många *remissinstanser* hade synpunkter på den föreslagna indelningen i utbildningsområden. Något radikalt annorlunda alternativ till den disciplin grundade indelningen framfördes emellertid inte i remissyttrandena. Vissa av synpunkterna beaktades i den av statsmakterna sedermera beslutade indelningen.

Synpunkter som framfördes var bl.a. att humaniora och samhällsvetenskap borde ha lika stor resurstilldelning, att ingenjörsutbildning borde ha samma resurstilldelning som civilingenjörsutbildning, att viss barnomsorgsutbildning borde ha samma resurstilldelning som lärarutbildning. Den språkvetenskapliga utbildningens behov betonades i flera remissyttrandena. Lärarutbildningen ansågs av många vara styvmoderligt behandlad. Systemvetenskaplig utbildning framhölls i flera yttrandena vara mer resurskrävande än annan samhällsvetenskaplig utbildning. Några remissinstanser menade att datautbildningen borde föras till samma område som kvalificerad teknisk utbildning. Det framfördes också förslag om en egen per capita-ersättning för datautbildning.

I några remissyttrandena förordades skilda belopp för grundkursnivå och fördjupningsnivå.

¹ SOU 1992:44: Resurser för högskolans grundutbildning.

Den indelning som statsmakterna, med beaktande av vissa av remissynpunkterna, beslutade år 1993 är vad som fortfarande gäller. Sedan de konstnärliga utbildningarna införlivades i resurstilldelningssystemet finns nu tretton olika ersättningsnivåer.

Ersättning per helårsstudent och helårsprestation i kr för år 2000.

| Utbildningsområde | Ersättning för Helårsstudent | Ersättning för Helårsprestation | Summa |
|-------------------------------|---------------------------------|------------------------------------|---------|
| H SJT | 13 544 | 14 179 | 27 723 |
| NT, farm o vård | 36580 | 33 450 | 70 030 |
| Odontologi | 33 217 | 41 538 | 74 755 |
| Medicin | 44 689 | 58 611 | 103 300 |
| Undervisning | 26 170 | 33 150 | 59 320 |
| Övrig (journalist, bibl m fl) | 30 730 | 26 460 | 57 190 |
| Design | 108 973 | 70 029 | 179 002 |
| Konst | 155 396 | 70 051 | 225447 |
| Musik | 93 836 | 62 694 | 156 530 |
| Opera | 224 017 | 141 348 | 365 365 |
| Teater | 217 107 | 113 806 | 330 913 |
| Media | 219 586 | 186 796 | 406 382 |
| Dans | 152 274 | 88 789 | 241 063 |
| Idrott | 79 748 | 38 754 | 118 502 |

Källa: Regleringsbrev avseende universitet och högskolor år 2000.

I regleringsbrevet anges vilka utbildningsområden resp lärosäte får avräkna mot i en krysslista.²

Som framgår av tabellen ovan är det betydande skillnader i ersättningsnivåer mellan de olika utbildningsområdena. Humaniora, samhällsvetenskap, juridik och teologi har den lägsta ersättningsnivån och media den högsta.

I vår enkät till universitet och högskolor ställdes bland annat frågan om de nuvarande skillnaderna i ersättningsnivåer mellan utbildningsområdena är rimliga och, om inte, vilka förändringar som i så fall bör göras. Flertalet lärosätena anser att resurssituationen totalt sett måste förbättras för den grundläggande högskoleutbildningen. Eventuell förstärkning av ett område bör inte ske på bekostnad av övriga områden. Några anger uttryckligen att nuvarande prisrelationer mellan utbildningsområdena är rimliga.

Några lärosäten, bland annat Stockholms universitet, Umeå universitet och Högskolan i Kalmar, anser att ersättningsnivåerna för humaniora, juridik och samhällsvetenskap är för låga och bör höjas. Høj-

² Se t.ex. regleringsbrev för universitet och högskolor 1999 bil. 1.

ningen får dock inte innebära en minskning av ersättningsnivåerna för teknik och naturvetenskap. Skillnaden mellan utbildningsområdena skulle i och med detta minska.

Ett fåtal lärosäten, bland annat Örebro universitet, Högskolan i Skövde och Mitthögskolan, menar att en höjning av ersättningarna till humaniora-samhällsvetenskap bör, om inte andra resurser står till buds, finansieras genom sänkta ersättningar till framför allt området naturvetenskap/teknik.

Linköpings universitet anser att vårt uppdrag är för snävt definierat. Finansieringen över huvud taget av den grundläggande högskoleutbildningen borde, enligt universitetet, bli föremål för analys och bedömning.

4.1.3 Klassificering av kurser

Varje kurs eller del av kurs vid en högskola hänförs till ett utbildningsområde. Kurserna klassificeras. Klassificeringen avgör vilken ersättningsnivå ("prislapp") högskolan kan använda vid redovisningen vid årets slut. Lärosätet svarar ensam för klassificeringen – ytterst genom rektors beslut. En begränsning är att lärosätet endast får klassificera kurser och avräkna mot de utbildningsområden det har tillstånd att ge utbildning inom. RRV har tillsyn över klassificeringen.

Det finns emellertid inga för riket gemensamma definitioner eller normer för klassificering av utbildningsinsatser till utbildningsområden. Från olika håll har påpekats att häri ligger en viss risk för både orättvisor och rentav missbruk av systemet genom att utbildningsinsatser felaktigt förs till ett utbildningsområde för att ge en högre ersättning än vad de egentligen skulle ha.

Av svaren på vår enkät till universitet och högskolor att döma arbetar lärosäten samvetsgrant med klassificeringen av utbildningen. Det förefaller också finnas en intern bevakning av att systemet inte missbrukas.

4.1.4 Stora och små utbildningsområden

Såväl antal helårsstudenter som antal helårsprestationer hänför sig till helt dominerande del till två "prislapps"-områden: humaniora/samhällsvetenskap/juridik/teologi respektive naturvetenskap/teknik/farmaci/vård. Antalet helårsstudenter och helårsprestationer inom olika utbildningsområden år 1999 samt vilka ersättningar som sammantaget utgått för helårsstudenter och helårsprestationer framgår av följande tabell:

Antal helårsstudenter och helårsprestationer per utbildningsområde.

| Område | Total ersättning per utbildningsområde 1999 | | | | | |
|--------|---|-------|---------|-------|------------|-------|
| | hst | % | hpr | % | kostn. mkr | % |
| H SJT | 109 290 | 49,7 | 84 618 | 47,7 | 2 655 | 25,8 |
| NT | 76 593 | 34,8 | 62 363 | 35,0 | 4 843 | 47,1 |
| F o V | 3 879 | 1,8 | 3 381 | 1,9 | 253 | 2,5 |
| Odont | 1 014 | 0,5 | 943 | 0,5 | 72 | 0,7 |
| Med | 6 571 | 3,0 | 6 149 | 3,4 | 648 | 6,3 |
| Underv | 13 492 | 6,1 | 12 525 | 7,0 | 760 | 7,4 |
| Övrigt | 4 745 | 2,2 | 4 324 | 2,4 | 257 | 2,5 |
| Dans | 111 | 0,1 | 96 | 0,1 | 25 | 0,2 |
| Design | 1 089 | 0,5 | 994 | 0,6 | 186 | 1,8 |
| Konst | 575 | 0,3 | 530 | 0,3 | 125 | 1,2 |
| Media | 183 | 0,1 | 176 | 0,1 | 72 | 0,7 |
| Musik | 1 673 | 0,8 | 1 566 | 0,9 | 253 | 2,5 |
| Opera | 62 | 0,0 | 70 | 0,0 | 53 | 0,5 |
| Teater | 165 | 0,1 | 159 | 0,1 | 24 | 0,2 |
| Idrott | 519 | 0,2 | 474 | 0,3 | 59 | 0,6 |
| Summa | 219 961 | 100,0 | 178 368 | 100,0 | 10 285 | 100,0 |

Källa: Utbildningsdepartementet, Högskoleenheten mars 2000.

Sammantaget betalades således i enlighet med resurstilldelningssystemet ut ca 10,3 miljarder kronor för grundläggande utbildning år 1999. Ca 75 % av ersättningarna avsåg utbildningsområdena humaniora/samhällsvetenskap m.m. och naturvetenskap/teknik. Utbildningsområdena medicin och odontologi svarade tillsammans för ca 7 % av ersättningarna och de konstnärliga utbildningarna tillsammans likaså för ca 7 % av de samlade ersättningarna. Undervisning svarade också för ca 7 %.

Utbildningsområdenas volym är naturligtvis en viktig utgångspunkt vid diskussion av eventuella justeringar i ersättningsnivåerna. Att omfördela från de områden som har de högsta ersättningsnivåerna till de med de lägre kan, som framgår av omfattningen av olika utbildningsområden, knappast ge betydande höjningar till de senare.

4.1.5 Lika resurstilldelning – olika stora kostnader – olika möjligheter

Att alla lärosäten ska få lika ersättning för lika utbildning är en av grundtankarna i resurstilldelningssystemet. Kostnadsskillnader mellan olika orter ska således i princip inte beaktas i resurstilldelningen. Det innebär självfallet inte att det inte kan finnas, ibland stora, kostnads-

skillnader mellan olika högskoleorter t.ex. vad avser hyres- och lönenivåer.

Resurstilldelningssystemet innebär i princip tilldelning av ”genomsnittsbetopp” per utbildningsområde. För lärosätets interna planering har detta en styrande effekt eftersom dyra kurser eller ämnen måste matchas mot billiga.

I utbildningsuppdragen angavs ett högsta antal helårsprestationer per utbildningsområde eller grupp av utbildningsområden som kunde ligga till grund för ersättning. Mixen varierade självfallet mellan lärosätena. Fördelningen på utbildningsområden 1993 med senare tillskott är den ram inom vilken resp lärosäte kan profilera sin utbildning (bil. 3). De ekonomiska förutsättningarna att göra detta är olika eftersom mixen är olika.

En ”icke –genomsnittlig” situation, som uppmärksammats också av regeringen, är när en ny högskola ska byggas upp: ”Regeringen har dock konstaterat att vid uppbyggnaden av nya högskolor uppstår stora svårigheter att finansiera planerings- och utbildningskostnader samt lånekostnader inom de ordinarie ersättningsbeloppen för olika utbildningsområden.”³

4.1.6 Takbeloppen

För varje lärosäte anges ett högsta belopp, takbelopp, för ersättningar för den grundläggande högskoleutbildningen. Takbeloppen är, vilket framgår av svaren på vår enkät, starkt styrande för lärosätenas planering av omfattning och inriktning på utbildningsutbudet. Under de första åren med det nuvarande resurstilldelningssystemet gjorde lärosätena stora överintag av studenter för att vara säkra på att takbeloppen skulle uppnås. Detta kom i sin tur att leda till en omfattande överproduktion, dvs. universitet och högskolor tog emot betydligt fler helårsstudenter som tillsammans presterade fler helårsprestationer än vad som rymdes inom takbeloppet. Överproduktionen kunde i viss utsträckning föras över till påföljande budgetår. Lärosätena har sedermera lyckats anpassa antagningen till utbildningsuppdraget. Ansökningstrycket har även avtagit de senaste åren. Under 1998 var det 10 och 1999 var det 17 lärosäten som underskred takbeloppen.

Följande sammanställning visar hur mycket värdet av lärosätenas helårsstudenter och helårsprestationer över- respektive underskredit takbeloppet.

³ Prop. 1999:100, s. 111.

Över respektive underskridande av takbeloppen 1993–99 i miljoner kr.

| Lärosäte | 930701-950630 | | 1997 | | 1998 | | 1999 | |
|-----------|---------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|
| | Över | Under | Över | Under | Över | Under | Över | Under |
| UU | 155 | | 68 | | 41 | | 11,3 | |
| LU | 40 | | 82 | | 51,5 | | 0,9 | |
| GU | 191 | | 90 | | 59 | | 17,5 | |
| SU | 139 | | 17 | | | 4,9 | 7,7 | |
| UmU | 15 | | 52 | | 8,3 | | | 2,6 |
| LiU | 39 | | 53 | | 28 | | 22,6 | |
| KI | 22 | | 21 | | 14 | | 17,3 | |
| KTH | | 15,4 | 32 | | | 7,7 | | 15 |
| LuTU | | 3 | 24 | | 2,4 | | 11,2 | |
| KU | 34 | | 16 | | | 9,8 | | 16,8 |
| VU | 19 | | 13 | | 4,9 | | | 7,4 |
| ÖU | 41 | | 29 | | 8,3 | | 4,4 | |
| MittH | 52 | | 38 | | 10 | | | 34,7 |
| HK/R | 12 | | 8 | | 1,2 | | 1,8 | |
| HK | 7 | | 4,5 | | | 2,8 | | 13,5 |
| DansH | 1 | | 4 | | 2,9 | | 2,5 | |
| DI | 0,5 | | 0,2 | | 1,5 | | 6,6 | |
| HB | 55 | | 25 | | 4 | | 9,0 | |
| HD | 8 | | 14 | | | 2,4 | | 15,4 |
| HGo | 0,4 | | 2 | | 3,4 | | | 7,6 |
| Hgä | 2 | | 0,2 | | | 8 | | 5,0 |
| HH | 35 | | 7 | | 1,6 | | 11,2 | |
| HKr | 7 | | 1 | | | 9,6 | 4,3 | |
| HS | 20 | | 14 | | | 2,8 | | 13,9 |
| HT/U | 0 | | | 1,5 | 6,3 | | | 2,5 |
| Idrott | 6 | | 4 | | 5 | | 0,5 | |
| Konstfa | 10 | | 4 | | 4,9 | | 1,3 | |
| KonstH | 5 | | 1,8 | | 2,1 | | 0,8 | |
| MusikH | 2 | | 4,6 | | 0,7 | | | 0,5 |
| HLS | 39 | | 39 | | 17 | | | 15,9 |
| MälarH | | 6 | 17 | | | 8,5 | | 2,6 |
| OHS | 0,4 | | 0,1 | | 0,1 | | | 0,4 |
| Södertörn | | | | | | 7,2 | | 1,7 |
| TeaterH | 2 | | 1 | | 0,4 | | 0,4 | |
| Malmö | | | | | | | | 10,3 |
| Summa | 959,3 | -24,4 | 686,4 | -1,5 | 278,5 | -63,7 | 131,3 | -165,8 |

Källa: Utbildningsdepartementet: Högskoleenheten.

Även om det är fråga om i absoluta tal stora belopp rör det sig, i varje fall under de senaste åren – 1998 och 1999 – om relativt begränsade avvikelser i förhållande till den samlade ekonomiska omslutningen för den grundläggande högskoleutbildningen på ca 10,5 miljarder kr. 1997 var således överproduktionens värde knappt 7 % av utbildningsdepartementets kostnader för grundutbildningen. 1999 hade överproduktionens ”värde” sjunkit till -0,3 %.

Lärosätena har möjlighet att spara såväl överproduktion som icke utnyttjat utrymme upp till takbeloppet från ett budgetår till följande år. Det ackumulerande värdet får motsvara 10 % av takbeloppet. Tidigare överproduktion och icke utnyttjat utrymme fungerar således som en buffert.

4.1.7 Den lokala resursfördelningen

Medlen för grundläggande utbildning anvisas under ett anslag till vart och ett av lärosätena. Ersättningarna per helårsstudent och helårsprestation är inte bindande vid den lokala resursfördelningen, men i praktiken har de stor genomslagskraft, eftersom särskilt de högskolor som har sitt utbud koncentrerat till ett utbildningsområde blir ”prisledande”.

Prislapparna kan ses som uttryck för statsmaktens uppfattning om ersättningsnivåer till skilda utbildningsområden. Men ett lärosäte med flera utbildningsområden kan fritt omfördela och t.o.m. uppmuntras att sätta egna prislappar.

4.2 Grundutbildningens utveckling 1993/94–1999

Under de första fem åren med det nya styr- och anslagssystemet har antalet helårsstudenter ökat med 25 %, från 205 000 läsåret 1993/94 till 255 000 kalenderåret 1999. Förändringen i utbildningsvolym har således varit måttlig, åtminstone i jämförelse med föregående femårsperiod då antalet studenter ökade från drygt 133 000 till 205 000 eller med 50 %.⁴

Antalet nya högskolestuderande har under hela perioden legat runt 65 000 per år med en topp på 66 300 läsåret 1995/96. Det finns således redan nu möjligheter att erbjuda mer än 50 % av en årskull plats för högskolestudier. Avgörande för om det blir så är antagningsreglerna, som för närvarande gynnar äldre studenter, och kursutbudet. Ca 40 % börjar studera före 25 års ålder.

Antalet avlagda examina (exklusive påbyggnadsutbildningar) har under perioden ökat från drygt 30 000 till ca 35 000 per år, dvs. ungefär en examinerad per två nybörjare vid universitet och högskolor. Ökningen i antalet avlagda examina sammanhänger till stor del med

⁴ Årsrapport för universitet och högskolor 1998, s. 106 samt NU-databasen HSV.

den kraftiga expansionen av utbildningsvolymen under första hälften av nittiotalet.

4.2.1 Mer teknik och naturvetenskap

Inom de kvantitativa ramarna har en rad förändringar skett sedan det nya styr- och anslagssystemet infördes. Andelen helårsstudenter inom teknik och naturvetenskap har under perioden ökat mer än dubbelt så mycket som antalet helårsstudenter i genomsnitt (över 40 %). Utbildningen inom teknik och naturvetenskap har därmed ökat från 28 % till 37 % av hela utbildningsvolymen vid universitet och högskolor.⁵

4.2.2 Mer kvalificerad utbildning

Det har skett en förlängning och uppgradering av ett flertal utbildningar. Den största förändringen är kanske införandet av magisterexamen. Under läsåret 1997–99 avlades nästan 16 000 sådana examina. Målet överträffades med 1 800 examina.⁶ Magisternivåns införande har givetvis inneburit att andelen utbildning på C- och D-nivå har ökat i hela systemet. Enligt SCB:s löpande statistik har andelen registrerade studenter på C- och D-nivå i relation till samtliga registreringar ökat från 19 % 1994/95 till 23 % 1998/99. Vid universiteten och fackhögskolorna var ökningen från 23 % till 28 % och för mindre och medelstora högskolor från 12 % 1994/95 till 16 % 1998/99.⁷

Även möjligheterna till kandidatexamen och behörighet för forskarutbildning inom ramen för yrkesprogram har startat en utveckling mot en starkare integration mellan yrkesprogram och traditionell akademisk utbildning. Vårdutbildningarna är ett exempel.

Lsåret 1993/94 avlades 47 % av alla examina i utbildningar som var kortare än tre år. Sedan har sjuksköterskeutbildning och barn- och ungdomspedagogisk utbildning förlängts samtidigt som en allt större del av högskoleingenjörerna går på treåriga istället för tvååriga program. Lsåret 1997/98 hade andelen examina vid utbildningar som omfattar mindre än tre års studier sjunkit till under 10 %.

⁵ Se bil. 3. Helårsstudenter, statliga uppdrag 1994/95 och 1999.

⁶ NU-databasen, HSV.

⁷ Siffrorna är osäkra eftersom klassificeringen av kurser i nivåer skiljer sig åt mellan fakultetsområdena.

4.2.3 Resurserna för grundutbildningen

Under nittiotalet har de reala resurserna per student minskat. Det framgår tydligt både av utvecklingen av resursinsatsen och av de ständiga rapporterna om krympande antal undervisningstimmar på olika kurser.

Resursinsatsen är enkel att dokumentera genom de ersättningar per helårsstudent och helårsprestation som riksdagen beslutar om varje år sedan 1993. Nominellt har ersättningen per student minskat med ett par procent från 1994/95 – det första året med lokalersättning som del av ersättningen per helårsstudent – till 2000. Reellt är minskningen betydligt större eftersom lönerna, som är den tyngsta kostnadskomponenten, enligt avtal har ökat med runt 15 % under samma period. Därutöver förekommer viss löneglidning.

I löpande priser har resursinsatsen för de två största utbildningsområdena förändrats på följande sätt under perioden 1994/95 till 2000:

| Utbildningsområde & ersättning | | 1994/95 | 2000 | % |
|--------------------------------|-------------------|---------|--------|-------|
| HSJT | hst | 14 024 | 13 544 | |
| | hpr | 14 349 | 14 179 | |
| | hst + 0,78*Hpr | 25 216 | 24 604 | – |
| | exklusive lokaler | 19 458 | 19 422 | – 0,2 |
| NT | hst | 38 036 | 36 580 | |
| | hpr | 33 850 | 33 450 | |
| | hst+ 0,83*Hpr | 66 132 | 64 344 | – 2,7 |
| | exklusive lokaler | 49 270 | 49 168 | – 0,2 |

Källa: Regleringsbrev avseende universitet och högskolor 1994/95 och 2000.

hst=helårsstuderande. hpr= helårsprestation: för att få ett mått på resursinsatsen för de valda utbildningsområdena har det nationella genomsnittet för genomströmningen inom respektive område 1998 använts, dvs. 0,78 respektive 0,83.

För lokaler har regeringen uttalat som mål att år 2000 ska en besparing på 15 % på lokaler vara genomförd.⁸ Exemplet ovan utgår från 10 procents minskning av ersättningen för lokalkostnaderna. 1994/95 var lokalschablonen 5 758 för HSJT-området och 16 862 för NT-området. I så fall motsvarar de sjunkande lokalkostnaderna ungefär den nominella minskningen av resurserna mellan läsåret 1994/95 och kalenderåret 2000. Ersättningen för allt utom lokaler är i stort sett oförändrad i löpande priser.

⁸ Prop. 1998/99:100, utgiftsområde 16.

4.2.4 Jämförelse med Grundbulten⁹

I Grundbulten gjordes en kalkyl på kostnaden för basnivån – dvs. den resursnivå som ansågs vara den minsta nödvändiga för att akademisk undervisning skall kunna bedrivas (s. 61–75). En kalkyl med samma kostnadsslag har gjorts för 1999. Den ger följande resultat.

Minimiresurs för grupp om 30 studenter enligt Grundbulten

| | Kostnad 91/92 ¹⁾ | Kostnad 1999 |
|------------------------------------|-----------------------------|----------------------|
| Genomsnittlig lektorslön per månad | 21 500 | 28 700 ²⁾ |
| Genomsnittlig månadslön T/a) | 13 500 | 16 800 |
| Lönekostnadspålägg | 40 % | 44 % |
| Övriga omkostnader | 50 000 | 61 500 ³⁾ |
| Gemensamma ändamål | 12 % | 12 % ⁴⁾ |

¹⁾ SOU 1992:44 s. 68 f.

²⁾ Arbetsgivarverkets partsstatistik sept. 1999.

Lektorslönerna är något underskattade dels därför att 1999 års alla lokala löne-revisioner inte var avslutade och dels därför att befordringssystemet sänker lönen för lektorskollektivet.

³⁾ Övriga omkostnader är uppräknade med index för statlig konsumtion från 1991/92 (faktor 1,23).

⁴⁾ Gemensamma ändamål har bibehållits på 12 %.

Kostnader per grupp om 30 helårsstudenter enligt Grundbulten 1991/92 och 1999

| Kostnadsslag | Antal | Kostnad 1991/92 i kr | Kostnad 1999 i kr |
|-------------------------------|-------|-------------------------|----------------------|
| Lektor | 1,2 | 309 600 | 413 280 |
| Lkp | | 123 840 | 181 400 |
| T/a-personal | 0,1 | 16 200 | 20 160 |
| Lkp | | 6 480 | 8 870 |
| Övr omkostnader | | 50 000 | 61 500 |
| Gem. Ändamål | 12 % | 69 016 | 93 200 |
| | | 575 136 | 778 410 |
| Kostnad per student (ca) | | 19 000 | 25 900 |
| Ersättning 1999 exkl. lokaler | | | 19 400 |

⁹ SOU 1992:44. Resurser för högskolans grundutbildning. Betänkande av Högskoleutredningen.

Jämförelsen visar, att den resursnivå Grundbulten ansåg vara basnivån 1991/92 exkl. lokaler måste räknas upp med 6 500 kr per student eller 34 % för att svara mot den kostnadsnivå som gäller 1999. För basnivån (dvs. HSJT) betyder det ett resurstillskott på drygt 900 miljoner kr.

Det bör dock understrykas att Grundbultens förslag om resursnivå aldrig genomfördes. Den första prislappen i det nya systemet återfinns i regleringsbrevet för 1993/94. Med en prestationsgrad på 78 % blev den sammanlagda ersättningen för HSJT 18 330 kr i 1993/94 års prisnivå.¹⁰ Mellan 1991/92 och 1993/94 steg index för statlig konsumtion dessutom med ca 8 %.

4.2.5 Studenter per lärare

Ett annat sätt att beskriva resursutvecklingen är att jämföra antalet lärare och antalet studenter. Statistik över personalen vid universitet och högskolor förs sedan länge av SCB. I detta material finns också fördelning på olika personalkategorier samt en beräkning av personalvolymen i helårsekvivalenter, vilka kan jämföras med antalet helårsstudenter. Jämförelsen kan föras fram till 1998, vilket är det senaste året för vilka uppgifter föreligger.

Uppgifterna om anställda vid universitet och högskolor är hämtade från Statistiska meddelanden U 23 SM 9901, SCB samt tidigare motsvarigheter. I antalet lärare och forskare har timlärare inkluderats medan forskarutbildningstjänsterna har exkluderats. Uppgiften om antalet helårsstudenter är hämtad från Högskoleverkets årsrapport för 1998.

| År | Alla anställda | Lärare& forskare | Insats i grundutb | Helårs studenter | Kvot |
|------|----------------|------------------|-------------------|------------------|------|
| 1994 | 38 700 | 16 526 | 7 962 | 215 050 | 27,0 |
| 1995 | 39 500 | 17 246 | 8 601 | 224 172 | 26,1 |
| 1996 | 41 000 | 18 021 | 8 838 | 234 637 | 26,5 |
| 1997 | 42 000 | 18 324 | 8 795 | 244 198 | 27,8 |
| 1998 | 44 300 | 19 381 | 9 260 | 245 455 | 26,5 |

Källa: Statistiska meddelanden U 23 SM 9901. Årsrapport 1998, HSV.

Ett problem när lärarinsatsen ska relateras till antalet studenter är givetvis att lärare och forskare inte bara undervisar studenter utan också sysslar med forskning och forskarutbildning. Antalet lärare och

¹⁰ En anledning till att summan inte blev 19 000 kr var "översättningen" mellan utnyttjad åtsstudieplats i det gamla systemet och helårsstudent + helårsprestation i det nya.

forskare vid universitet och högskolor kan därmed öka utan att studenterna får tillgång till fler lärare i grundutbildningen. Skillnaderna är också mycket stora mellan läroanstalter. Ett exempel kan belysa detta. Karolinska institutet som har en starkt forskningsdominerad verksamhet har bara tre gånger så många helårsstudenter som lärare och forskare, medan motsvarande relation vid KTH är sju till ett och vid Stockholms universitet tio till ett. Vid flertalet mindre och medelstora högskolor som i huvudsak sysslar med grundutbildning är relationen i allmänhet omkring tjugo till ett.

För att ta hänsyn till detta har statistiska uppgifter om lärarnas och forskarnas tidsanvändning utnyttjats.¹¹ Därvid har beräknats att 17 % av professorernas tid har ägnats grundutbildning medan motsvarande tal för forskarassistenter är 11 %, för lektorer 49 %, för adjunkter 70 %, för särskilda forskningstjänster 6 % och för timlärare 90 %.

Tidsanvändningsschablonen har i tabellen ovan använts för samtliga år trots att SCB:s undersökning bara avser läsåret 1997/98. Det ger naturligtvis ytterligare en osäkerhet i jämförelsen. Oavsett om hela antalet lärare och forskare eller enbart lärarna i grundutbildningen relateras till antalet helårsstudenter gäller dock att förhållandet är tämligen stabilt över perioden 1994–1998. I det första fallet ca 13 helårsstudenter per lärare och forskare, i det senare ca 27.

Till detta kan läggas att under perioden 1993/94 till 1998 har grundutbildningens andel av de totala kostnaderna för högskolan sjunkit från 46,8 % 1993/94 till 45,4 % 1998. Det motsvarar en ökning av kvoten med ungefär en halv helårsperson per student.

Men skillnaderna är stora mellan olika utbildningsområden. Förskjutningar mot mer resurskrävande teknisk och naturvetenskaplig utbildning kan vara en förklaring till att genomsnittet ser bättre ut än vad som kunde förväntas mot bakgrund av resursurholningen.

4.2.6 Lärartäthet inom olika utbildningsområden

Om man vill gå vidare och studera lärartätheten inom olika utbildningsområden och dess utveckling under nittioalet blir svårigheterna större. Studenterna kan enkelt fördelas på utbildningsområden, men inte lärarna. I personalstatistiken redovisas lärarna vid universiteten fördelade efter verksamhetsområde, vilket inte är samma sak. En hel del utbildning inom det tekniska utbildningsområdet är till exempel klassad som teknisk utbildning beroende på hur och med vilka hjälpmedel den

¹¹ Forskning och utveckling inom universitets- och högskolesektorn läsåret 1997/98, Statistiska meddelanden U13 SM 9901, SCB.

bedrivs med, men använder lärare som tillhör det samhällsvetenskapliga verksamhetsområdet. Antagligen har denna tendens blivit starkare under nittioalet eftersom det tekniska utbildningsområdet ökat kraftigt. Detta skulle i så fall innebära att lärartätheten inom det tekniska och naturvetenskapliga utbildningsområdet är underskattad och lärartätheten inom humaniora och samhällsvetenskap överskattas. Lärare som enligt statistiken hör till det samhällsvetenskapliga verksamhetsområdet undervisar på det tekniska utbildningsområdet.

Om man trots alla reservationer skulle göra ett försök med en jämförelse mellan teknik och naturvetenskap å ena sidan och humaniora och samhällsvetenskap å den andra, så visar resultaten som väntat relativt stora skillnader mellan de båda områdena. De båda områdena svarar tillsammans för drygt 80 % av antalet helårsstudenter vid universitet och högskolor.

Antal helårsstudenter per lärare 1994–98

| | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|------|------|------|------|------|------|
| HSJT | 41,0 | 42,2 | 39,7 | 42,4 | 41,0 |
| NT | 21,8 | 22,2 | 22,7 | 23,7 | 25,1 |

Källa: Statistiska meddelanden U 23 SM 9901, SCB samt tidigare motsvarigheter.

Jämförelsen har här begränsats till att gälla universitet och högskolor med fasta resurser för forskning eftersom det bara är för dessa lärosäten som personalen fördelas efter verksamhetsområde. I övrigt gäller att de olika personalkategorierna schablonfördelats på grundutbildning och forskning med samma omräkningstal för båda verksamhetsområdena. Det synes rimligt med hänsyn till hur personalen inom olika verksamhetsområden fördelar sig över uppgifterna grundutbildning och forskning, men schablonerna blir givetvis grövre och grövre.

Lärartätheten var i början av perioden dubbelt så hög inom teknik och naturvetenskap som inom humaniora (inklusive teologi), samhällsvetenskap och juridik. Fram till 1998 har sedan skillnaden minskat något genom att lärartätheten minskat inom naturvetenskap och teknik. Som nämntes tidigare kan dock bilden vara missledande eftersom en växande del av helårsstudenterna framför allt på kurser som är klassificerade helt eller delvis som teknik utbildas av lärare som organisatoriskt hör till det humanistisk-samhällsvetenskapliga området.¹² Jämfört

¹² Kurser klassificeras efter sitt innehåll. Lärarna klassificeras efter sin fakultetstillhörighet. Systemvetenskapliga kurser t.ex. klassificeras helt eller delvis

med resursinsatsen i pengar som redovisades inledningsvis är således skillnaderna i lärartäthet mindre. Här spelar dock också det större lokalbehovet inom teknik och naturvetenskap in och större behov av dyrbar utrustning.

Räknar vi bort lokalerna i den inledande kalkylen är resurserna för naturvetenskap och teknik 2,5 gånger resurserna för humaniora och samhällsvetenskap. Tar man sedan hänsyn till dyrare utrustning inom det förra området så kan man kanske tala om ett förhållande ungefär två till ett när det gäller lärarresursen.

4.2.7 Kurskostnader och kostnadsfördelning

Vad olika kurser kostar och hur kostnadsfördelningen ser ut för kurserna finns det inga samlade uppgifter över. Ett av skälen till detta är naturligtvis att det skulle kräva en mycket detaljerad redovisning. Den största enskilda kostnadsposten för en kurs är ersättning för lärarinsatsen. Kurskostnaden blir således direkt beroende av varje enskild lärares lön. Andra frågor som inte är så enkla att hantera är den enskilda kursens del av gemensamma administrationskostnader och lokalkostnader. Ett annat skäl är traditionen. Det finns en stark tradition att räkna kursresurser i form av undervisningstimmar i stället för i kronor.

Utbildningsdepartementet har i regleringsbrev för år 2000 uppdragit åt några lärosäten att redovisa kostnaden i kronor per helårsstudent fördelat på resp. utbildningsområden och att beskriva och kommentera den modell som använts för att ta fram uppgifterna.¹³

Det har emellertid gjorts några undersökningar av undervisningens omfattning sett huvudsakligen från studentens perspektiv.

Hur mycket undervisning får studenten vid samhällsvetenskapliga fakulteten vid Uppsala universitet? Den frågan besvarades i en rapport hösten 1998. Det konstaterades i rapporten att antalet undervisningstimmar i genomsnitt per vecka på samtliga kurser sjunkit från 7 timmar 1992/93 till 6 timmar 1997. Dessutom har gruppstorleken på grundkurserna stigit, medan den sjunkit något på C/D-nivå.¹⁴

Vid Linköpings universitet ställdes frågan: Varför får studenter inom humaniora och samhällsvetenskap enbart 3–4 timmars undervisning veckan? Rapporten tar upp följande skäl. Anslaget till

som tekniska eller naturvetenskapliga. Men lärarna tillhör som regel samhällsvetenskaplig fakultet.

¹³ Regleringsbrev avseende universitet och högskolor för år 2000.

¹⁴ Hjertsén, Ewa; Hur mycket undervisning får studenten vid samhällsvetenskapliga fakulteten vid Uppsala universitet? Jämförelse ht 97 och läsåret 1992/93. Rapport 1998-08-18.

humaniora och samhällsvetenskap är lågt. Lärarnas lönenivå spelar roll. Lärarnas tid för examination/administration är ytterligare en faktor. Avsättningarna till gemensamma ändamål minskar undervisningstiden. Gruppstorleken är en viktig faktor.¹⁵

Vid Humanistiska fakulteten vid Stockholms universitet publicerades under våren 2000 en rapport med titeln: Grundutbildning på obestånd? I rapporten analyseras resursminskningens konsekvenser under 1990-talet för historisk-filosofiska sektionen. Det konstaterades att det totala antalet undervisningstimmar per student minskat med nära 16 % mellan 1993 och 1999. Minskningen på grundnivå var hela 24 % medan antalet timmar på C/D-nivå ökat med 7 %. Föreläsning-undervisning har inte ökat i omfattning. Det totala utbudet av kurser har minskat med 20 % sedan 1993 de flesta deltidskurser. Institutionerna arbetar aktivt för att minska kostnaderna. Det kan ske genom lokalbesparingar och/eller genom att använda vikarier i stället för fast anställda lärare i undervisningen.¹⁶

HSV har nyligen gjort en undersökning med frågan: Är grundutbildningens kvalitet i farozonen? Det är en fallstudie som berör universiteten i Göteborg, Karlstad, Lund, Stockholm, Umeå och Uppsala samt Mitthögskolan och Högskolan i Kalmar. I rapporten konstateras att den undervisning en student får i de flesta fall ligger långt under Grundbultens rekommendationer. Lärarnas arbetsbelastning är hög (49 timmar/vecka) och tid saknas för kompetensutveckling och egen forskning.¹⁷

Vid våra samtal med studenter lokalt och centralt har frågan ställts om det är meningsfullt att studera vid högskolan då undervisningsstödet är av så liten omfattning?

4.2.8 Vart tar alla timmar vägen?

Som framgått av föregående avsnitt är situationen oroande. I vår enkät och vid våra besök på lärosätena har vi mött en enstämig uppfattning att resurserna försämrats och är dåliga. Detta har allra starkast kommit till uttryck från utbildningsområdena humaniora och samhällsvetenskap där det som Linköpingsexemplet ovan visar, finns resurser för endast

¹⁵ Undervisningstid inom filosofisk fakultet. Rapport 13, filosofiska fakulteten, Linköpings universitet.

¹⁶ Melkersson, Martin: Grundutbildning på obestånd? Stockholms universitet vt 2000.

¹⁷ Är grundutbildningens kvalitet i farozonen? HSV 2000:12 AR.

ca 4 timmars undervisning per vecka. Det är mindre än hälften av Grundbultens rekommendation som en miniminivå.

Som visats ovan har en urholkning av anslagen skett under 1990-talet. Nedskärningen i kronor är dock inte så omfattande som minskningen i antalet undervisningstimmar antyder. Det finns uppenbarligen även annat som påverkar antalet undervisningstimmar. Ett förhållande som påverkar antalet undervisningstimmar är lärarnas arbetstid och hur den disponeras. I arbetsuppgifterna ingår inte endast föreläsningar, seminarier, lektioner och handledning utan också examination, utvecklingsarbete etc.

Det finns ingen enkel formel man kan använda för att härleda antalet undervisningstimmar per vecka ur ”prislapparna” eller ur mått som lärartäthet. Den minskning av antalet undervisningstimmar över tid som konstaterats beror sannolikt också på:

- Löneavtalen. Löneökningen har varit snabbare än pris- och löneomräkningen.
- Arbetstidsavtal (lärarnas rätt till forskning/utvecklingsarbete är numera inskriven i avtal och omfattar ca 20 % av arbetstiden).
- Nya ”ofinansierade” uppdrag har tillförts högskolan. Ett exempel är den ”tredje uppgiften”, dvs. högskolans informationsskyldighet. Andra exempel är jämställdhetsarbetet, studentinflytandet och arbetet för ökad mångfald.
- Ambitionen att upprätthålla fördjupningskurser (C- och D-kurser)
- Då neddragningar sker stryks i första hand s.k. ”lösa timmar”, vilka normalt är billigare än timmar i tjänst.

Genom vår enkät och genom de samtal vi fört med högskoleledningarna har vi funnit att de mindre och medelstora högskolorna sannolikt klarat förändringen bättre än universiteten. En anledning kan vara den förhållandevis stora och ökande andelen C/D kurser vid universiteten.

4.2.9 Spännvidden i ersättningsnivåerna

I Grundbulten¹⁸ jämfördes spännvidden mellan ”dyraste” och ”billigaste” utbildningar i några länder, varvid konstaterades att spännvidden var störst i Sverige. I utredningen förslogs också att spännvidden skulle minska – inte minst därför att den lägsta nivån ansågs vara för låg och att utredningen inte fick föreslå åtgärder som ökade statsutgifterna.

¹⁸ SOU 1992:44, s. 59.

Spännvidden i det nya svenska systemet då det infördes 1993/94 var 1–4,5. (HSJT-medicin: det konstnärliga området ingick inte.) Spännvidden år 2000 är 3,7 jämförd på samma sätt. Minskningen sammanhänger främst med att lokalkostnaderna lagts in i systemet.

Flera utländska exempel visar att spännvidden mellan lägsta prislapp (som regel humaniora och samhällsvetenskap) och teknik/naturvetenskap fortfarande är större i Sverige. Jämförelser är inte alltid lätta att göra, men faktorn 2 verkar ligga närmare ett internationellt genomsnitt än den svenska faktorn 2,5. I Frankrike, där jämförelsen görs i undervisningstimmar per student är spännvidden mellan humaniora/samhällsvetenskap å ena sidan och naturvetenskap/teknik å den andra för lägre examina 2,4. I Danmark är spännvidden mellan samma ämnesområden drygt 2, i Flandern 2. Nederländerna, där det endast finns två grupper, har en spännvidd mellan dyra och billiga ämnen på endast 1,5.¹⁹

Även relationen mellan ersättning för helårsstudenter och helårsprestationer har förändrats. Då systemet infördes 1993/94 var tanken att tyngdpunkten skulle ligga på prestationsersättningen. Utbildningsministern skrev i propositionen till riksdagen: ”Jag anser dock för egen del att det kan finnas skäl att något justera beredningens förslag att studentpengen bör utgöra 25 % av per capita-ersättningen för en tillhandahållen årsstudieplats. Jag förordar därför att studentpengen till att börja med skall utgöra 30 % av den beräknade per capita-ersättningen”.²⁰

Relationen mellan ersättningarna för helårsstudenter och helårsprestationer blev dock inte exakt 30–70. Även riksdagen hade synpunkter på detta och fastställde relationen till 40–60.

År 1994/95 lades ersättningen för lokalkostnader och lånekostnader in i ersättningarna. Dessa lades helt på studentpengen, vilket har förändrat relationen. För närvarande varierar relationen mellan 44–56 % för studentpeng och 46–54 % för helårsprestation.

4.3 Bedömningar och förslag

4.3.1 Allmänt

Av svaren på vår enkät och våra diskussioner med företrädare för såväl universitet och högskolor som statsmaktsnivån framgår att den helt dominerande uppfattningen är att det nuvarande resurstilldelningssys-

¹⁹ Maasen, Peter: *Models of financing higher education in Europe*. 2000.

²⁰ Prop. 1992/93: 169 s. 18.

temet med ersättning för helårsstudenter och helårsprestationer upp till ett takbelopp i sina grunddrag fungerar väl. Vi delar denna uppfattning. Detta är ju också i överensstämmelse med våra direktiv, som anger att det nuvarande styrsystemet i sina grunddrag ska ligga fast.

Det måste dock framhållas att resurstilldelningssystemet ännu endast prövats under en period av expansion inom den grundläggande högskoleutbildningen. Såväl i enkät-svaren som vid våra överläggningar med företrädare för universitet och högskolor framfördes farhågor för att lärosätena kommer att få systembetingade problem om studenttillströmningen minskar. Som resurstilldelningssystemet är utformat ger detta omedelbart effekter på lärosätenas intäkter. Men kostnaderna kan inte skäras ned lika snabbt, eftersom lärosätena har långsiktiga bindningar genom såväl de regler som gäller för personalens anställningstrygghet som hyresavtal. Vi återkommer i det följande till detta.

Statsmakterna har själva uppmärksammat att systemet inte kan tillämpas när en ny högskola inrättas och ska byggas upp från grunden. Men av uttalanden från företrädare för statsmakterna att döma finns inga planer på att inom överblickbar tid inrätta nya högskolor. Vi tar därför inte närmare upp frågor om resurstilldelningen när en ny högskola inrättas. Den initiala resurstilldelningen till ett nytt lärosäte måste, enligt vår mening, under alla omständigheter bedömas från fall till fall. Därefter är det viktigt att den nya högskolan så snabbt som möjligt inlemmas i det reguljära systemet och följer de regler och villkor som gäller för alla lärosäten.

4.3.2 Resursbehov för olika utbildningar

Även om systemet för fördelning av resurser i ledet mellan statsmakten och högskolan fungerar i stort sett väl, finns det invändningar mot resursnivån totalt sett och fördelningen via ”prislapparna” till utbildningsområden.

Enkät-svaren och de synpunkter som framförts vid våra överläggningar med företrädare för universitet och högskolor visar en närmast enstämig uppfattning att resursstandarden inom den grundläggande högskoleutbildningen generellt är för dålig. Flera bedömare anser att detta särskilt gäller utbildningen inom området humaniora – teologi – samhällsvetenskap – juridik. Här har, framförs ofta, besparingar och bristande kostnadskompensation under fler år lett till att resursnivån nu passerat en kritisk gräns och ligger ”under smärtgränsen”. Många studenter får alltför få undervisningstimmar och undervisas i alltför stora undervisningsgrupper.

Det ligger utanför vårt uppdrag att komma med förslag som innebär totalt sett ökade kostnader. Eventuella förslag till ändrade per capita-ersättningar måste således åtföljas av förslag till omfördelningar.

Vi konstaterar med beklagande att universitet och högskolor inte, med de redovisningsrutiner som tillämpas idag, kan ange de faktiska kostnaderna för olika utbildningsinsatser. Enligt vår mening är det mycket angeläget att universitets- och högskolestyrelserna håller sig underrättade om dels hur resurserna i kronor för grundutbildning fördelas på kurser och dels hur de pedagogiska förhållandena är inklusive ”timmar per vecka”. Vår bedömning är att så inte sker i tillräcklig omfattning nu.

När resursstandarden för högskoleutbildningen behandlas t.ex. i den allmänna debatten gäller diskussionen så gott som uteslutande endast en typ av resursinsatser i utbildningen, nämligen antalet lektioner eller undervisningstimmar. Som tidigare framgått finns inga enkla samband mellan resurstilldelning i kronor och ”timmar per vecka”. Som enda mått på den pedagogiska situationen är det inte heller, som visas nedan, tillfyllest. Likväl är det ett mått, som mäter den pedagogiskt viktiga faktorn ”lärar-studentkontakt”. Med de låga tal det nu börjar handla om blir faktorn klart kritisk.

För effektiv inlärnin g är självfallet inte enbart undervisningstimmar avgörande. Även studieförhållanden i övrigt och studiemiljön är av stor vikt. På många sätt har lärosätenas fria förfogande över utbildningsresurserna lett till att dagens studenter – även inom området humaniora/samhällsvetenskap – fått tillgång till utbildningsresurser av andra slag i väsentligt högre omfattning än tidigare. Dagens studenter har t.ex. i mycket större utsträckning än för bara något årtionde sedan tillgång till läs- och arbetsplatser på högskolan samt biblioteksservice. Tillgången på datorer och annan utrustning må upplevas som fortfarande otillräcklig, men den har likafullt inneburit en betydande satsning på resurser att användas i utbildningen och av studenterna. En större andel av lärarna har nu egen forskarutbildning, med den kvalitetshöjning som ligger i detta. De regler som nu gäller – att alla forskarutbildade lärare ska arbeta inom såväl undervisning som forskning – har sannolikt lett till starkare forskningsanknytning. Också detta får förutsättas innebära kvalitativa förbättringar i utbildningen.

Grundbulten, som hade i uppdrag att bland annat bedöma resursbehoven för olika typer av grundläggande högskoleutbildning, framhöll att det inte är möjligt att på något objektivt sätt fastställa den optimala omfattningen av lärarstödet i olika utbildningar. ”Varken den pedagogiska forskningen eller det underlag som utredningen sökt skaffa fram ger egentligen vägledning för att bedöma vilken uppläggning av undervisningen eller vilken lärartäthet som skulle ge det bästa resultatet inom

det enskilda ämnet eller som krävs för att uppnå de mål som uppställts för en viss utbildning. Än mindre kan man på pedagogiska grunder fastställa de ideala kostnadsrelationerna mellan olika ämnen eller utbildningsområdena. Det är heller inte möjligt att på förhand bedöma konsekvenserna av en ökning eller en minskning av resurstilldelningen till olika utbildningar”²¹

Vi instämmer till fullo i detta. Det går inte att ta fram ett objektivet underlag för beslut om lämplig resursnivå för den grundläggande högskoleutbildningen. Ersättningsnivåerna i resurstilldelningssystemet kan sägas ange vilken resursstandard som statsmakterna – givet konkurrerande utgiftsändamål på den statliga budgeten – vill ge den grundläggande högskoleutbildningen.

Universitet och högskolor har i viss mån givit motsägelsefulla svar på frågan om nuvarande ”prisrelationer” mellan olika utbildningsområden är rimliga. Det som uppmärksammas mest i den allmänna debatten är den bristsituation, som av många anses råda inom humaniora och samhällsvetenskap. Denna påtalas också både i enkätsvaren och vid våra överläggningar med företrädare för lärosätena.

Samtidigt framhåller dock många resursbehoven också för andra utbildningsområden, främst då naturvetenskap och teknik. Det visar sig också att i lärosätenas faktiska agerande – genom att utnyttja möjligheterna till omfördelningar mellan utbildningsområden – har några valt att ge särskilda förstärkningar till naturvetenskap och teknik.

4.3.3 Prislappar och utbildningsområden

I princip behöver inte prislappar och utbildningsområden spela särskilt stor roll för styrning av utbudet av program och kurser och avses inte heller göra det. Prislappar och utbildningsområden är instrument genom vilka betalning utgår för uppfyllda uppdrag. Betalningen avses schablonmässigt täcka vad det kostar att utbilda studenter inom olika områden.

Det årliga takbeloppet som bestäms för varje högskola kan beskrivas genom fyra faktorer:

1. Totalantalet studenter (varmed alltså förstås helårsstudent + helårsprestation).
2. De relativa prislapparna, där den lägsta får vikten 1 och de andra vikter lika med kvoten mellan prislappen i fråga och den lägsta.
3. Den aktuella högskolans profil beskriven som en serie siffror, som anger den relativa andelen av studenter per utbildningsområde.

²¹ SOU 1992:44 s. 20.

4. Den lägsta prislappen.

Ett sifferexempel: En högskola har profilen 70 % HSJT-studenter och 30 % NT-studenter – inga andra utbildningsområden är företrädade. Totalantalet studenter är 5 000. De nationellt bestämda relativa prislapparna är sådana att HSJT = 1 och NT = 2,5. Lägsta prislappen är 26 000 kr. Högskolans tak är då

$$\text{Taket} = 26\,000 \times 5\,000 \times (0,7 \times 1 + 0,3 \times 2,5) = 188\,500\,000$$

Av de fyra faktorerna ovan bestämmer statsmakterna helt och hållet 2 och 4, medan högskolorna i någon utsträckning förfogar över 1 och 3. Dock ingår A och C i statsmakternas beräkningsunderlag, men högskolorna är i princip inte bundna av detta underlag. Men när statsmakterna fastställer mål om examina, antal studenter m.m. sätts olika restriktioner på 1 och 3. Dessutom finns en annan restriktion på 3, i form av krysslistan över vilka prislappar, som får tillämpas vid resp. högskola.

4.3.4 Utbildningsprofiler

Det har tidigare framgått att statsmakterna vill ha möjlighet att styra antalet studenter kopplade till olika program eller utbildningsområden, ibland i termer av nybörjare. En god överblick över studenternas fördelning på utbildningsområden och per lärosäte får man genom att beräkna den relativa fördelningen per lärosäte och för riket som helhet. Med detta underlag kan resonemang föras om lärosätets fortsatta utveckling inom lärosätet och med statsmakterna.

Med profilunderlaget kan statsmakterna bättre på nationell nivå bedöma avvägningen mellan olika områden. De relativa talen har fördelen att på ett tydligare sätt visa hur en högskolas profil ser ut och hur den förhåller sig till den nationella profilen (bil. 3).

4.3.5 Justering av ersättningsnivåerna

Frågan om eventuella ändringar av ersättningsnivåerna ("prislapparna") och utbildningsområdena diskuterar vi i två avsnitt. I det första utgår vi från nuvarande utbildningsområden och prislappar. I det andra diskuterar vi vissa möjliga justeringar av de områden inom vilka ersättningsnivåerna tillämpas.

Vi har också noterat att fördelningen av ersättningen på helårsstuderande resp helårsprestation är olika för utbildningsområdena. Då systemet infördes var avsikten att lägga tyngpunkten på prestationer. Då lokalresursen lades in i systemet fördes den helt till helårsstuderande.

Vi menar att fördelningen borde ses över och att relationen 50–50 % borde eftersträvas.

4.3.5.1 Nuvarande utbildningsområden och eventuella förändringar av prislapparna

Med utgångspunkt i nuvarande utbildningsområden är det vår uppfattning att de relativa nationella prislapparna bör justeras av följande skäl.

1. Även om den enskilda högskolan inte är bunden av de nationella prislapparna är det välkänt och oundvikligt att dessa ändå sätter vissa normer och har ett starkt signalvärde. De lokala möjligheterna till omfördelningar är också starkt varierande, beroende på utbildningsmixen vid det enskilda lärosätet.
2. Omfattningen av lärarstödet i vissa ämnen och på vissa nivåer har blivit oacceptabelt lågt. Grunden för denna förändring är blandad – en minskning av lägsta prislappen i reala tal, nya avtal på lärarområdet, nya uppgifter för högskolorna m.m. Likväl, en uppjustering av den lägsta nivån ter sig såväl sakligt som psykologiskt höggradigt angelägen. Detta är i synnerhet angeläget om en social och etnisk breddning i studentrekryteringen skall kunna åstadkommas.
3. Flera utländska exempel visar att spännvidden mellan lägsta prislapp (som regel humaniora och samhällsvetenskap) och teknik och naturvetenskap är mindre än i Sverige.

Mot denna bakgrund föreslår vi att den lägsta ersättningsnivån höjs med totalt 15 % eller nära 400 miljoner kr. Det innebär att den lägsta ersättningsnivån kompenseras för de alltför låga pris- och löneomräkningarna sedan 1993/94. Eftersom våra förslag enligt direktiven måste vara kostnadsneutrala, föreslår vi att höjningen av den lägsta nivån finansieras genom en sänkning av ersättningsnivåerna till alla övriga utbildningsområden. Det innebär en sänkning för övriga områden med 5,2 % beräknat på antalet ersättningsberättigade helårsstuderande och prestationer 1999 och med ersättningsnivåer enligt regleringsbrev för år 2000. Effekterna av förslaget per utbildningsområde blir:

Justerade ersättningsnivåer med +15 % på HSJToch -5,2 % på alla övriga områden

| | hst | hpr | Ersättn. | Justerade prislappar | | Justerad | differens |
|------------|---------|---------|----------|----------------------|------------|----------|-----------|
| | antal | antal | mkr | kr per hst | kr per hpr | ersättn. | |
| | | | | | | tot mkr. | |
| HSJT | 109 290 | 84 618 | 2 680 | 15 576 | 16 306 | 3 084 | +404 |
| NT Fa V | 80 472 | 657 44 | 5143 | 34 657 | 31 692 | 4872 | -270 |
| Odont | 1 014 | 943 | 73 | 31 471 | 39 355 | 69 | -4 |
| Med | 6 571 | 6 149 | 654 | 42 340 | 55 530 | 620 | -34 |
| Underv | 13 492 | 12 525 | 768 | 24 794 | 31 407 | 728 | -40 |
| Övr | 4 745 | 4 324 | 260 | 29 115 | 25 069 | 246 | -14 |
| Idrott | 519 | 474 | 60 | 79 748 | 38 754 | 57 | -3 |
| Konstn utb | 3 858 | 3 591 | 746 | * | * | 706 | -39 |
| Summa | 219 961 | 178 368 | 10 384 | | | 10 382 | 0 |

Källa: Ersättningsberättigade hst och hpr från 1999 utbildningsdepartementet, högskoleenheten. Ersättningsnivåer från regleringsbrev för år 2000. Ersättning enligt kolumn 4 är antal hst och hpr 1999 med prislappar från regleringsbrev för 2000. De justerade prislapparna är + 15 % i jämförelse med år 2000 för HSJToch -5,2 % på alla övriga. De konstnärliga utbildningarna har 7 prislappar. Resursen för de konstnärliga utbildningarna har här summerats. Smärre avrundningsfel finns i tabellen.

Vi föreslår att förändringen läggs ut under en treårsperiod.

4.3.5.2 Justerade ersättningsområden

Utbildningsområdenas ersättningsnivåer har egentligen sin grund i tidigare förhållanden, vilka i betydande utsträckning saknar aktualitet i dag. Ingenting har egentligen gjorts för att modernisera och rationalisera dess grunder. Att ersättningsnivåer knyts till allmänna och vidsträckta områden som "teknik" och "samhällsvetenskap" – och dessutom som ett beräkningsunderlag – må i och för sig vara uttryck för ett sätt att decentralisera, som är ändamålsenligt. Likväl har den centrala indelningsgrunden betydande styreffekter och den skapar med viss oundviklighet definitionssvårigheter i vad avser klassificeringen av kurser. Vad är en "teknisk" kurs, vad är en "samhällsvetenskaplig"?

Diskussion om förändringar av ersättningsnivåerna, vilka vi genomfört i föregående avsnitt blir därmed också svåra att genomföra, svårare kanske än om ersättningsnivåerna kunde vara knutna till andra kategorier än just utbildningsområden. Vi vill understryka att indelningen i utbildningsområden därmed inte ifrågasätts. De kan i en rad avseenden

vara ändamålsenliga, men behöver inte nödvändigtvis vara knuta till ersättningsnivåer.

Hur man än vänder sig kan dock inte skönsbedömningar undvikas. Som redan Grundbulten konstaterade finns det ingen logik med vilken man kan ”härleda” rättvisa prislappar. Likväl ger den valda indelningsgrunden större eller mindre möjlighet till objektiv analys och diskussion. Vi har tidigare anfört vissa utländska förebilder, vilka enligt vår mening ger ett bättre sådant underlag utan att för den skull vara mera detaljerade än det nuvarande svenska systemet är. I t.ex. England har man följande fyra kategorier såsom ersättningsgrundande och dessutom fastställt relationstal mellan dem, där den billigaste sätts till 1 och de övriga relateras till denna med olika tal. I korthet har man följande fyra kategorier:

| | | |
|---|---|-----|
| A | Kliniska ämnen, veterinärmedicin | 4,5 |
| B | Laboratiebaserade ämnen (naturvetenskap, prekliniska ämnen, teknik) | 2 |
| C | Utbildning med icke försumbara inslag av arbete i studios, laboratorier eller praktik | 1,5 |
| D | Alla övriga | 1 |

I Skottland har man finare indelning och pekar också ut nyare områden med egen rubrik, till exempel IT-ämnena.²²

I detta sammanhang bortser vi från de konstnärliga ämnena, vilka synes ha en helt annan (lägre) prislapp i UK än i Sverige. Frågan om de konstnärliga prislapparna behandlas särskilt i kap. 5.

I Sverige är den huvudsakliga indelningsgrunden för grundutbildningen organisationstillhörighet. I den engelska är utbildningens karaktär utslagsgivande, dvs. i vad mån praktik, laboratoriearbete etc. är nödvändigt för att nå uppsatta mål.²³

Om man på försök skulle översätta ovanstående tabell till svenska förhållanden skulle man först och främst få övergå från ämnen till kurser som minsta beståndsdel. Humaniora och samhällsvetenskap skulle delas mellan C och D. I kategori C skulle man rimligen placera

²² I detta sammanhang bortser vi från de konstnärliga ämnena, vilka synes ha en helt annan (lägre) prislapp i UK än i Sverige. Frågan om de konstnärliga prislapparna behandlas särskilt (kap. 5).

²³ Grundbultens preliminära förslag påminner starkt om det engelska. SOU 1992:44 s. 54–57.

bland annat språkutbildningar, viss mediaorienterad humanistisk utbildning och IT-orienterad utbildning. Det svenska utbildningsområdet undervisning kan man inte återfinna i den engelska indelningen. Det bör dock i princip höra hemma under kategori C.

En överslagsmässig kalkyl baserad på dessa relationstal och med iakttagande av kostnadsmässig neutralitet visar att betydande omkastningar skulle ske. Dessa beror väsentligen på relationstalen.

Om vi i Sverige skulle övergå till denna nya indelningsgrund kan man välja andra relationstal för att göra övergången rimligt mjuk. Vi har inte haft möjlighet att närmare analysera eller utveckla kategoriindelningen. Det är inte heller nödvändigt för att åstadkomma den omfördelning som vi föreslagit i föregående avsnitt.

För att på längre sikt få till stånd en bättre ordning skall vi likväl vilja föreslå att den här antydda ansatsen utreds närmare utan att därmed försena den angelägna omfördelning, som vi föreslog i föregående avsnitt.

4.3.6 Klassificering av kurser.

Klassificering av kurser spelar stor roll för resursallokeringen. Det är viktigt att kursklassificeringen sker öppet och med full insyn. När nya kurser tillkommer på nya områden uppstår självfallet diskussion om kursklassificering. Vi menar att normerande diskussioner lämpligen kan föras inom ramen för SUHF.

4.3.6.1 Reserv

Lärosätenas intäkter för grundläggande utbildning påverkas direkt av antalet helårsstuderande och antalet helårsprestationer. Det får direkt effekt för det pågående verksamhetsåret. Kostnadssidan tar det längre tid att påverka både uppåt och nedåt, eftersom de tunga posterna där är personal- och hyreskostnader, som har längre ställtider. Uppsägning av personal tar minst 18 månader. Hyreskontrakten kan, som framgår av kap. 8 vara av olika längd, men nästan alltid fleråriga.

Behovet av en reserv är således stort. Högskolesystemet har med statsmaktens goda minne också utvecklats mot mera företagsliknande former med t.ex. resultatredovisning och myndighetskapital. Men vi anser att behovet av reserv eller buffert inte riktigt har erkänts, vilket t.ex. debatten om högskolornas överskott och överproduktion visade.

Den reserv som i någon mån kan utjämna obalansen mellan kortsiktiga intäkter och långsiktiga kostnader är möjligheterna att balansera det ekonomiska överskottet upp till ett ackumulerat belopp som

motsvarar 10 % av anslagen. Därtill finns en utjämningsmöjlighet via icke utnyttjat takutrymme och s.k. överproduktion.

Vi menar att detta inte är tillräckligt.

Vi har övervägt att i enlighet med det engelska systemet föreslå ett s.k. golv, dvs. att anslagen från ett år till nästa inte får sjunka med mer än ett bestämt antal procent. Det dämpar divergensen mellan kort-siktiga intäkter och långsiktiga kostnader, men ger betydande efter-släpningseffekter.

Vid våra överläggningar med universitet och högskolor har det på-talats att systemet i kombination med de små reserverna gör tillvaron vanskelig. När expansionsfasen nu håller på att brytas kommer den första testen på systemet i en retardationsfas. Vi är övertygade om att behoven av dämpningsfaktorer och reserver därmed kommer att öka. Frågan är av principiell betydelse för hela statsförvaltningen och borde därför få en generell lösning.

4.4 Sammanfattning av bedömningar och förslag

Det är en samstämmig uppfattning att det nuvarande systemet för resurstilldelning fungerar väl. Men det har huvudsakligen fungerat i tillväxt. Eftersom huvuddelen av lärosätenas kostnader är svåra att påverka på kort sikt och minskade intäkter slår igenom direkt är avsaknaden av en reserv eller en buffertfunktion besvärande.

Resurserna för grundläggande utbildning har urholkats. Vi bedömer att detta är särskilt allvarligt för den lägsta ersättnings-nivån; nämligen utbildningsområdena HSJT.

Vi anser att en justering av särskilt den lägsta ersättningsnivån är nödvändig.

Vi föreslår en justering av de relativa prislapparna till förmån för den lägsta ersättningsnivån med 15 %. Eftersom vårt förslag måste vara kostnadsneutralt innebär det att vi för att finansiera detta, föreslår en sänkning av övriga ersättningsnivåer med drygt 5 %. Vi föreslår att förändringen görs under en treårsperiod.

För att på längre sikt få till stånd en bättre ordning vill vi föreslå, att en ny indelning av ersättningsnivåer utreds närmare. Denna indelning skall göras efter utbildningens art. Den bör innebära färre nivåer och minskad spännvidd mellan nivåerna. Detta får dock inte försena den angelägna justering av ersättningsnivåerna vi föreslår.

Klassificering av kurser skall ske öppet och med full insyn. Vi föreslår att normerande diskussioner förs i SUHF:s regi.